

las

**A
S
O
C
I
A
C
I
O
N
E
S**
**I
L
I
C
I
T
A
S**

alejandro rovira

en la legislación uruguaya

ERRATAS MAS NOTABLES

<u>pág.</u>	<u>lín.</u>	<u>dice</u>	<u>debe decir</u>
30	6	misam	misma
31	nota	9,omitida	(9)Sindicatos, trá- de unions y corpo- raciones, Madrid, 1916.
45	9	desinteresado	desinteresados
48	18	bre de 1936	bre de 1946
74	13	determinara	determinará
78	26	tando	tanto
109	17	nayor	mayor
111	nota 59		
	lín. 52	reteber	retener
112	7	no le ha si permitido	no le ha sido per- mitido
114	11	necesidead	necesidad
118	20	deternerse	detenerse
153	22	saciones	sanciones
168	nota		
	104	(Drancisco	(Francisco
171	2	La propaganda pública	La propaganda polí- tica
174	25	los útlimos tiempos	los últimos tiem- pos.
201	1	oncepción	concepción
222	33	verdade	verdadera
223	1	blblia	biblia
228	38	comunis	comunismo
232	1	La key	La ley
245	20	extranjero	extranjeros
330	6	céluldas	células
343	art. 6°	apartarán	apartan
349	art. 5°	del Ministe- rio del de	del Ministerio de

alejandro rovira

las **asociaciones ilícitas**

en la legislación uruguaya

prólogo de justino jiménez de aréchaga

montevideo, 1963

PROLOGO

La asociación es, quizás, el más natural de los medios de que los hombres disponen para acrecentar su capacidad de hacer el bien ... o el mal.

Toda asociación revela una comunión: de fe, de ideales, de intereses, de conveniencias, de propósitos, de objetivos. Traduce, además, una cierta voluntad de perduración, y revela la existencia de una cierta organización o el designio de establecerla.

Son sus propósitos, y también las reglas que adopten para su organización, lo que puede tornar ilícitas a las asociaciones. No sus ideales pues en cuanto éstos no se traduzcan en acto, no inspiren una conducta, externándose, no habrán ingresado todavía en la órbita de los fenómenos so-metidos a la regulación por el Derecho. Claro está que no es preciso, para que la sanción jurídica recaiga sobre cierto tipo de asociaciones, que la finalidad que las inspire sea alcanzada. De ahí que nos refiramos a sus propósitos, y no a sus logros.

El estudio del problema que plantean las asociaciones ilícitas, con especial referencia a la legislación uruguaya, es el declarado objeto de este nuevo libro de Alejandro Rovira, que recoge sus lecciones dictadas en el Instituto de Enseñanza Pro-fesional de la Policía; pero ciertamente el tema ha resultado desbordado por la obra.

Rovira se ha excedido, con mucho, en el cumplimiento del compromiso que entraña el títu-

lo elegido. En realidad, su obra comprende un estudio de la teoría general de las asociaciones y, en cuanto a las ilícitas, un examen minucioso de la legislación extranjera y de la preceptiva elaborada por organismos internacionales americanos con relación a la materia.

La ley nacional sobre asociaciones ilícitas elaborada en 1940, tuvo malas madrinas. Por una parte, la angustiada excitación que causó a muchos democratas la ofensiva mundial de los totalitarios, induciéndolos a prohibir hasta la divulgación de las ideas antidemocráticas; por otra, el designio claro de evitar que prosperaran en nuestro país movimientos contrarios a la dictadura instalada en la Argentina. El temor a la libertad no es buen consejero, y a él se deben, sin lugar a dudas, los excesos que caracterizan a dicha ley y que, en mi concepto, permiten considerar inconstitucionales a algunas de sus disposiciones.

El estudio de Rovira, aún en cuanto él se refiere al Derecho uruguayo, no se ciñe exclusivamente al análisis de los textos legislativos. Con la prolijidad y abundancia de información a que ya nos tiene habituados en su fecunda labor de publicista, completa el cuadro, hasta hacerlo viviente, con un extraordinario acopio de decisiones administrativas y de análisis de casos en los que la ley recibió aplicación, poniendo así al alcance de los estudiosos materiales de muy difícil compilación.

Ya no se podrá volver a escribir sobre el problema que significan las asociaciones ilícitas en el Uruguay sin hacer referencia a este valioso

libro, sea para recurrir a su vastísima información, para apoyarse en sus tesis fundamentales o para discutirlas.

Yo no podría decir que comparto todas sus conclusiones, ni creo que a nadie interesa tal declaración. Pero digo, en cambio, que con su nueva obra Alejandro Rovira demuestra una vez más su aptitud para los estudios legislativos, la vastedad de su cultura, su excelente método de exposición y el muy elogiable propósito de contribuir al conocimiento de nuestro propio Derecho. El país necesita decenas de libros como éste que, revelando las singularidades de nuestro ordenamiento jurídico, permitan construir más tarde, sin rendir vasallaje a doctrinas extrañas, su propia teoría general.

Pero no han de ser todos elogios. Creo que los lectores que centren su atención sobre este importante trabajo y valoren justamente el esfuerzo que el mismo representa, reprocharán a Rovira — como yo se lo reprocho — que no lo haya culminado con un proyecto de reformas a la ley de 1940.

Me gustaría que el párrafo anterior actuara y doliera como un aguijón. Con ello estaría más que cumplida la misión de este prólogo que, viéndolo de quien viene, no puede tener la pretensión de valer como un espaldarazo.

Justino Jiménez de Aréchaga

NOTA EXPLICATIVA

Este libro se propone el estudio de la ley uruguayana sobre las asociaciones ilícitas sancionada en el Uruguay en el año 1940.

No es, por tanto — ni aspira a serlo — una monografía completa sobre el derecho de asociación, su historia y su evolución, ni siquiera un trabajo que agoté el tratamiento de las demás categorías de asociaciones contempladas por el derecho positivo nacional, aunque, en algunas ocasiones, haya resultado forzoso mencionar o abordar incidentalmente esos aspectos.

El contenido y propósito del libro guarda relación directa con su origen, mucho más modesto y sin pretensiones: las versiones de clase hace ya más de quince años dictadas en el Instituto de Enseñanza Profesional de la Policía Nacional, satisfaciendo requerimientos de la asignatura a nuestro cargo.

Si nos hemos decidido a revisar y corregir esas versiones, trayéndolas a la forma del libro, ha sido en virtud de dos consideraciones: la primera, originada por el hecho de que, con el tiempo, se han ido agotando los primitivos apuntes, al extremo de volver difícil para los alumnos el estudio del curso; la segunda, resultante de la permanente actualidad e indudable importancia del tema.

Inscripto en el orden del día en una época en que la democracia debió soportar los ataques de la

reacción totalitaria, con anterioridad a la segunda guerra mundial y durante el desarrollo de ésta, los acontecimientos políticos y sociales del mundo del presente y la acometividad de nuevos extremismos, revelan la utilidad, o tal vez la necesidad, de revisar ese instrumental jurídico para estar en condiciones de hacer un balance general sobre su contenido y eficacia y, eventualmente, de adaptarlo a las nuevas condiciones de la hora.

Montevideo, enero de 1963.

INTRODUCCION

1. La asociación como una forma de agrupación de hombres

1. La asociación es una manera de agrupar se los hombres, con un determinado fin.

En todos los tiempos, en la antigüedad más remota de que existe memoria, como en la actualidad, siempre ha sido posible observar la presencia de agrupaciones de hombres con ciertos caracteres de estabilidad comparables o equivalentes a los que presentan las asociaciones de hoy en día.

Como después y con mayor detenimiento se verá, la asociación responde a la natural manera de ser sociable de los hombres, desde que no se concibe el individuo aislado y solitario. Robinson Crusoe es una creación de la fantasía de Daniel De Foë o, a lo sumo, un caso extravagante y raro, nunca una realidad social.

Hoy, la asociación es cosa banal y corriente, con la que la observación tropieza a cada paso, sea cual sea el lugar al que se dirija la mirada. En el seno de esa agrupación y a través de ella, el hombre plasma y realiza finalidades de distinta índole que individualmente no podría conseguir. Por eso; la doctrina y la historia enseñan que el de asociarse es un derecho esencial que posee el hombre, al igual que los otros derechos individuales, como el de pensar, el de expresar los pensamientos por cualquier medio, el de ir de un lado para otro, etc.

2. Pero la asociación no es la única forma de agrupación de hombres que existe, sino que se dan otras modalidades más, con las que aquella presenta similitudes y diferencias: la reunión, la sociedad, entre otras, son también formas de agrupación humana, como lo es el Estado mismo, que constituye la asociación política de todos los habitantes de un determinado pueblo, país o nación, o sea, el tipo de asociación más grande que la civilización registra mirado desde el plano internacional.

3. Como se ha advertido en la explicación preliminar, nuestro estudio se circunscribe a la consideración exclusiva de las asociaciones y, dentro de éstas particularmente de las que presentan carácter de ilicitud con arreglo a la legislación uruguaya.

No obstante delimitación tan precisa del tema, es indispensable hacer una rápida incursión previa para determinar con claridad, qué es el derecho de asociación, y en qué consiste la libertad de asociarse, cuáles son las características principales de la asociación y cuáles las otras formas posibles de agrupación de hombres a que se ha aludido.

De todos estos aspectos generales, y a manera de introducción, se ocupan los primeros capítulos; en los restantes, se aborda el examen de la legislación nacional, especialmente la relativa a las asociaciones ilícitas, dedicándose el último a reseñar los compromisos contraídos por el país en la acción colectiva de defensa interamericana, de la que forma parte, contra las actividades subversivas.

2. El derecho de asociación

4. El derecho de asociación es un derecho individual, inherente al hombre por su propia naturaleza y condición de ser social por antonomasia.

ARISTÓTELES, filósofo griego del siglo tercero anterior a la era cristiana (384-322 a. J.C.), observó ya en "La Política": "Es el hombre ser social por naturaleza; lo es más que la abeja y que todos los otros animales que viven agrupados. La vida social es un imperioso mandato de la naturaleza. El primero que fundó una asociación política hizo a la humanidad el mayor de los beneficios, porque si el hombre, perfeccionado por la sociedad, es el primero de los animales, es también el último cuando vive sin leyes y sin justicia" (1). Y en otra parte de su obra, afirmó: "El que no puede vivir en sociedad, o el que no necesita de nada ni de nadie porque se basta a sí mismo, no forma parte del Estado: es un bruto o es un dios."

Como se advierte, Aristóteles se refiere particularmente al hombre integrante del grupo social, como miembro de la sociedad política o Estado. Pero el fundamento que proporciona es aplicable tanto a éste como a las demás formas de asociación humana, desde que todas reposan en igual principio.

La sociabilidad del hombre es un hecho biológico y universal que traduce la solidaridad entre todos los hombres, y constituye el móvil esencial de toda sociedad humana. En todas las épocas y en todas las so

(1) Lib. 1, cap.1.

ciedades, desde las más antiguas o primitivas hasta las más modernas o evolucionadas, los hombres se han agrupado de una u otra manera, con un determinado fin. En un principio, ese sentimiento de solidaridad tuvo por objeto la defensa y la conservación del grupo; más tarde, nació la cooperación, como forma de llegar a otros objetivos más amplios, imposibles de obtener sin el concurso de varios individuos.

5. Así pues, de la naturaleza del hombre, de la libertad individual y de la necesidad social de la mutua asistencia entre los seres humanos, surge el derecho de asociación. Para dar a su actividad su desenvolvimiento completo, para ejercer sus facultades en toda su extensión así como para defender sus derechos — dice NOURRISSON —, el hombre, ser esencialmente sociable, tiene necesidad de unir su acción a la de sus semejantes en vista de un esfuerzo común(2).

El esfuerzo humano tiene un límite infranqueable. Si algo puede el hombre, no es casi nunca fruto de su propio esfuerzo, del esfuerzo individual de cada hombre por sí solo, o cuando lo es, es bien poco por lo general. Las obras grandes, las obras de envergadura y aliento, las que subsisten a través del tiempo, las que iluminan la senda de la historia humana y de la civilización, desbordando la vida limitada de un hombre y gravitando sobre la sociedad y el progreso por sus proyecciones a través del tiempo, por su seriedad, su eficacia, y su

(2) Paul Nourrisson, *Histoire de la Liberté d'association en France depuis 1789*, T. I, pág. 2.

perdurabilidad, son, por lo común la obra, no de un hombre, ni de dos, sino de muchos hombres unidos en un mismo propósito, en una misma empresa, en una misma meta, en un mismo ideal. De aquí la naturaleza y necesidad de la asociación. Como observó Jules SIMON, "el hombre es tan poca cosa por sí mismo que no puede hacer ni mucho bien ni mucho mal, más que asociándose." Solamente la asociación permite al hombre lograr fines que aisladamente nunca podría alcanzar. La asociación refuerza y multiplica el poder de los hombres.

6. La idea fundamental que se sigue de lo expuesto es, entonces, la de que el derecho de asociación constituye un derecho natural, anterior al Estado, y no una concesión de éste. El Estado debe, simplemente, limitarse a reconocerlo. A lo sumo podrá limitar, reglamentar su ejercicio, pero sin que ello suponga, ni que pueda crearlo ni que pueda desconocerlo. No es así posible negar el derecho de asociación. La sola exigencia que cabe prever, es que la asociación no se organice sino para fines lícitos o útiles. Las discrepancias podrán originarse al deslindarse, al determinarse concretamente qué es lo lícito y útil, e inversamente, qué lo ilícito e inútil. Este aspecto, sobre el que habrá ocasión de volver más adelante, se plantea especialmente desde un punto de vista político, pero no afecta a la esencia del principio antes sentado.

3. La libertad de asociación

7. Si el derecho de asociación es una vital y necesaria forma de la solidaridad, un

medio eficaz y normal de expresión de la actividad humana, falta determinar qué es la libertad de asociación.

Para que el derecho de asociación no sea una simple palabra, para que no quede reducido a un postulado más o menos vago y teórico, será indispensable que exista libertad de asociación, esto es, que la asociación disponga de la facultad de nacer, y tenga la posibilidad material de continuar viviendo.

La facultad de nacer, significa que toda asociación tiene el derecho de constituirse, de organizarse, sin necesidad de autorización previa del Estado. Toda persona, o todo ciudadano, por el hecho de ser tal, tiene derecho al goce de esta libertad. El Estado deberá, pues, reconocer la facultad de las personas para asociarse libremente y sin necesidad de autorización previa, de la misma manera que reconoce y consagra las demás libertades individuales.

La posibilidad de continuar viviendo se vincula a un hecho material inmediato. La asociación, luego de nacida, después de formada, precisa subsistir, esto es, poseer bienes, y poder perpetuarse: he ahí los dos rasgos esenciales que definen la personalidad de toda asociación.

Ninguna asociación podría realizar los fines útiles que se propone, ni hacer obra seria y perdurable, si no poseyera bienes, no los bienes individuales de sus asociados, sino bienes propios de la asociación. Será necesario, entonces, que tenga un patrimonio propio, distinto que el de sus miembros, y una perpetuidad o posibilidad de duración que garantice el cumplimiento de los fines que se propone. Poseer y du-

rar, tales son las condiciones en que se re
sune la personalidad de toda asociación.

8. La posesión de bienes por las asociaciones dió lugar durante mucho tiempo a con
troversias y discrepancias muy hondas, cons
tituyendo, posiblemente, uno de los motivos
prácticos más serios que históricamente
conspiró contra su efectivo reconocimiento,
especialmente respecto de las asociaciones
religiosas.

Hoy día esta cuestión ha sido superada y los principios son los mismos, sea cual sea la naturaleza de las asociaciones.

Pero no siempre fué así. Sobre todo, el derecho llamado de "manos muertas", provocaba serias resistencias y oposición enco
nada. Por manos muertas se designaba antiguamente a los poseedores de una finca, en quienes se perpetuaba el dominio por no poder enajenarla. Por extensión, se empleó ese término para designar a los bienes, al patrimonio de las asociaciones, esto es, las propiedades de un ser que no muere, de un ser moral, que resta impersonal e inalienable y por lo tanto perpetuo. Mientras que en las sociedades los bienes pertenecen a los socios y necesariamente se repartirán entre éstos al cesar la sociedad, en la asociación no, el patrimonio social es imperso
nal y colectivo, y no se distribuye entre los miembros, que irán desapareciendo, mientras la asociación queda en pie.

Era esta noción la que chocaba — con el pensamiento puesto en posibles o reales abusos — particularmente en aquella etapa del proceso de la libertad de asociación, en que el Estado miraba con desconfianza a las asociaciones y su poderío, de particular mo

do, a las religiosas. "Lo que asombra — de-
cía WALDECK ROUSSEAU en la exposición de
motivos de la ley francesa de 1901— es la
perpetuidad de la asociación sobreviviendo
a sus miembros, distinta de todos y de ca-
da uno, poseyendo por cuenta de un ser de
razón y llegando por la perennidad de su
institución a constituir una manomuerta
("mainmorte"), a sustraer sus bienes a esa
ley económica fundamental, esencial: la di-
visión, la circulación." Pero eso, de por
sí, no puede ser causa de asombro, ni de
sorpresa, porque de otro modo sería imposi-
ble la realización práctica de la idea mis-
ma de asociación. El riesgo, o el mal, no
puede estar en el principio, que hoy no es
ya objeto de reparos, como no lo es el pa-
trimonio de los establecimientos públicos,
o de utilidad pública, sino los abusos que
pudieran cometerse al amparo de ese dere-
cho. Para prevenir aquel posible mal, aquel
previsible riesgo, debe estar justamente
la ley, la reglamentación de las asociacio-
nes, que limite los daños que la manomuer-
ta pudiera inferir a la sociedad, desde el
punto de vista económico o de cualquier
otro. Ahora, es indudable que tales contin-
gencias han de reputarse la excepción, des-
de que la regla estará determinada y presi-
dida por los resultados socialmente favora-
bles que dimanar y cabe esperar de la ac-
ción normal de las asociaciones creadas con
un fin útil y lícito.

2. En la regulación jurídica del dere-
cho de asociación, los sistemas legislati-
vos ensayados en los distintos países varí-
an, pero en general, podrían resumirse aho-
ra recordando que van desde la libertad ab

soluta para constituir asociaciones lícitas, hasta la prohibición, pasando por las formas intermedias de la previa autorización del poder público o de la simple notificación o aviso.

4. Concepto jurídico de asociación

10. Puede a esta altura proporcionarse un concepto jurídico de asociación, diciendo que es la acción y efecto de asociarse, de unirse dos o más personas, de modo voluntario y durable, con una finalidad útil o lícita y con muy diferentes propósitos: políticos, benéficos, deportivos, religiosos, morales, culturales, profesionales, mutuales, mercantiles, etc.

5. Otras formas de agrupación de hombres

11. Pero la asociación no es la única forma posible de agrupación de hombres, sino que existen otras diversas, a las que ha de aludirse, siquiera para distinguirlas entre sí y perfilar mejor la naturaleza de la asociación.

Lo característico de ésta es, como se dijo, la unión de los esfuerzos de varios hombres para un objetivo común, o sea, una vinculación o aproximación de intereses comunes, en la que pueden diferenciarse los siguientes grados:

La reunión, que consiste en el encuentro de varias personas en un mismo lugar, para ilustrarse o cambiar ideas sobre sus intereses. La conversación colectiva puede bastar para constituir la reunión.

La coalición, que es la acción colec

tiva acordada por personas del mismo oficio o actividad para obrar de consuno en una ocasión determinada.

La asociación, ya definida anteriormente, y que, en forma más abreviada, es la organización colectiva resultante de una convención formal que agrupa a las personas para deliberar y obrar de un modo permanente en ámbito de determinados intereses.

La sociedad, que es una especie particular de asociación, caracterizada por el hecho de poner los socios bienes en común con el fin de obtener un provecho pecuniario.

6. Asociación y sociedad

12. Cabe especialmente insistir entre la diferencia que separa a la asociación de la sociedad.

Ambas son, como vimos, formas de agruparse los hombres; en esto coinciden, pero se diferencian netamente en cuanto a los finés que una y otra persiguen.

Las sociedades tienen en vista un objeto específico que por regla general es la obtención de un beneficio material, el logro de una ganancia, la consecución de un provecho pecuniario, que luego se distribuye entre los integrantes de la sociedad. Hay entonces, fundamentalmente, en toda sociedad, una finalidad económica, la obtención de bienes materiales con propósito de lucro que se insinúa de un modo preponderante y singularizador.

Así, nuestro Código Civil, define a la sociedad o compañía diciendo que "es un contrato en que dos o más personas estipulan poner algo en común con la mira de

repartirse entre sí los beneficios que de ello provengan" (3)

13. La asociación, en cambio, no tiene normalmente una finalidad lucrativa, o cuando el lucro existe, no es éste el rasgo decisivo, que defina el carácter esencial de la asociación: es simplemente secundario, es apenas un medio para que la asociación pueda cobrar existencia y subsistir; llenando sus fines, que podrán ser muy diversos, pero sin que nunca los beneficios que llegue a obtener, e incluso el patrimonio mismo de la asociación, se repartan entre los miembros.

Una asociación, por ejemplo, percibe una determinada suma mensual o cuota, por concepto de contribución o suscripción de sus asociados, que viene a integrar el patrimonio o el fondo de esa asociación, y que se insumirá en mejoras del local social, o en la atención de los servicios que la asociación preste; pero de ninguna manera ese fondo es repartido nunca como ganancia o lucro entre sus integrantes. Y ello porque la asociación no tiene en vista, como la sociedad, satisfacer intereses económicos, lucrativos. No es un negocio y su paulatino desarrollo lo que las asociaciones se proponen; sino, por el contrario, la satisfacción de otros fines, de otra clase de intereses, de muy distinta naturaleza, materiales o espirituales: deportivos, artísticos, filantrópicos, filosóficos, asistenciales, culturales, científicos, caracterizados por el desinterés y el fin social.

(3) Artículo 1875. Vid. núm. 63, infra.

14. La naturaleza de los fines que persiguen las asociaciones señala otro rasgo esencial de diferenciación con las sociedades, y es la durabilidad.

La vida de la asociación es comúnmente más prolongada, más extensa y vasta que la de las sociedades. Las sociedades, persiguiendo un fin de lucro se forman por un término de antemano determinado, y una vez cumplido ese término, o realizado el lucro propuesto, o desaparecidos los socios, y salvo que exista estipulación en contrario, las sociedades se desvanecen, se disuelven, mueren.

La asociación, por el contrario, teniendo en vista una finalidad diferente, la satisfacción de objetivos materiales o morales más amplios, no queda ligada por aquellas eventualidades transitorias y accidentales. Pueden sus socios ir desapareciendo, por muerte o por simple abandono de la asociación, y pueden a su vez ir ingresando otros nuevos socios, en reemplazo o no de aquéllos, sin que la asociación desaparezca ni se alteren los fines de su fundación. A despecho de ello, la asociación seguirá existiendo, y por lo común la obra que comenzó un determinado grupo de socios, será continuada y desenvuelta por otros nuevos, a través de varias generaciones, sin que la asociación en sí cambie por ello en su esencia ni en sus atributos.

Hay así en la asociación una característica especial de duración, o permanencia, que no existe en otra clase de agrupación de hombres. Por eso, no podría confundirse nunca una asociación con una sociedad, y menos con una reunión: mientras ésta es accidental, transitoria, unida por un lazo momentáneo que vincula a todos los reunidos

entre sí, pero que al desaparecer la borra por completo y ya no tiene más razón de ser, la asociación mantiene el vínculo de unión de todos sus integrantes aún cuando éstos no estén físicamente presentes en un momento dado, pero sin dejar por ello de existir ni de ser.

7. Actitudes del Estado ante una y otra formas de asociación

15. Esta diferencia de naturaleza de la asociación y de la sociedad, explica la distinta actitud que el Estado suele adoptar frente a una u otra clase de agrupación de hombres.

Como la sociedad tiene por fin el lucro de sus integrantes, supone generalmente una gestión restringida y sin mayor repercusión social y, en consecuencia, el Estado no se ve mayormente afectado por su existencia y funcionamiento. (4)

En cambio, en el caso de las asociaciones, dada la diversidad de fines que se

(4) La noción es histórica y generalmente válida, aunque no pueda dejar de recordarse que el desarrollo de las sociedades, y las combinaciones de intereses que pueden darse y suelen asumir, constituyendo muchas veces poderosos consorcios de capitales y "trusts", que rebasan incluso las fronteras de los Estados y alcanzan repercusiones o gravitación internacional, hace que en los hechos tengan una influencia y poder material enormes. Colocando a nuestro derecho en una posición atinada y previsor, la Constitución de la República establece, por esto, que "To

proponen, con una vida más dilatada y perdurable, de mayor gravitación e influencia social, con disponibilidad de recursos materiales integrantes de un patrimonio distinto que el de los asociados, puede y suele darse, necesariamente, una interferencia con la acción y fines del Estado.

Por eso el Estado ha mirado históricamente con recelo y temor a las asociaciones y, según las épocas, las circunstancias, y los regímenes, ha solido oponerles una resistencia sorda o abierta, o sencillamente una declarada hostilidad, o las ha sometido a una tutela absoluta; o ha llegado en fin a prohibirlas o a proscribir determinadas especies de asociaciones, por lo general las que desde el punto de vista político entran en competencia con el poder público, o le son manifiestamente adversas, etc.

Ello permite explicar la diversidad de sistemas legislativos, y la transformación que con el tiempo se ha operado, en los que influye no sólo la época sino principalmente el estado social, las costumbres, las ideas y la opinión pública dominantes.

Proceso complejo y vasto, hace mucho tiempo iniciado, que continúa al presente con las características que se ha procurado reflejar y al que el futuro reserva seguramente nuevas transformaciones, presenta ya ahora, en las estructuras políticas de los Estados contemporáneos, diferencias sustanciales según habrá ocasión de apreciar al pasar revista a las fórmulas constitucionales en vigencia en los distintos países.

da organización comercial o industrial trustificada estará bajo el contralor del Estado." (Art. 50).

16. En cuanto a nuestro estudio interesa y para concluir con el examen comparativo entre la sociedad y la asociación, será suficiente señalar que mientras el Estado ejerce sobre las primeras una acción o control más laxo o benévolo, sobre las segundas establece corrientemente una vigilancia y fiscalización más rígidos, un control más estrecho y cercano de su funcionamiento y actividades.

Capítulo I

EL DERECHO DE ASOCIACION ANTES Y DESPUES DE LA REVOLUCION FRANCESA

1. Desconocimiento del derecho de asociación por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano

17. A diferencia de los demás derechos individuales, el de asociación no fué recogido por la célebre Declaración proclamada por la Revolución Francesa en 1789.

Es en verdad curioso que este movimiento, que tuvo como doctrina y como objeto la reivindicación y la afirmación enfática de la libertad del hombre, rechazara el derecho de asociación, fundándose para hacerlo, precisamente, en razones de amparo de la libertad individual.

Aunque esto pueda parecer hoy una paradoja — porque indiscutiblemente el derecho de asociación es una manifestación esencial de la libertad individual, y en el Estado de base democrática, además, un supuesto indispensable para el ejercicio de los derechos políticos y el funcionamiento del sistema todo —, lo cierto es que la idea en que aquel rechazo se apoyaba, tiene un punto de partida comprensible que, por lo menos, permite explicar históricamente, y también, quizás, lógicamente, esa posición.

El teórico por excelencia de la Revolución, y sin duda uno de los expositores

más lúcidos en todos los tiempos del pensamiento democrático, el pensador ginebrino Juan Jacobo ROUSSEAU (1712-1772), había puesto el acento sobre la necesidad de que si se deseaba obtener, en el Estado, la expresión pura de la voluntad general, no había otro camino que evitar que entre aquél y el ciudadano se interpusiese ninguna otra organización o entidad menor: solamente el Estado y el individuo: éste, manifestando su propia opinión que, al confundirse en la expresión de todos, formaría la voluntad general.

Vale la pena examinar este punto con mayor prolijidad, pues la autoridad de Rousseau llevó a los hombres de la Revolución a negar totalmente el derecho de asociación, y todavía hoy los fundamentos teóricos que suelen invocarse para desconocer ese derecho reposan, aunque no se diga, o se ignore, en el pensamiento rousseauniano.

a. La teoría de Rousseau

18. En su obra más difundida, "El contrato social", aparecida en 1762, Rousseau se propuso determinar "si puede existir en el orden civil alguna regla de administración legítima y segura, considerando los hombres como son en sí y las leyes como pueden ser."

En una obra anterior, el "Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres" (1753), Rousseau había ensayado la crónica del desarrollo histórico-sociológico del ser humano, pintando cómo los hombres fueron en un principio, en la vida selvática y natural de los primeros tiempos, eminentemente iguales y libres. Fue en el "estado de naturaleza", an

terior a la civilización, que el hombre conoció la verdadera felicidad, perdida al advenir aquélla. Cuando un hombre más fuerte que otro "cercó un campo y dijo: esto es mío, fué el primer factor de la infelicidad humana." Detrás de la sociedad privada vino la dominación política, y así se fué consolidando la desigualdad entre los hombres.

En "El Contrato Social", luego de reconocer la imposibilidad de que los hombres puedan volver al estado anterior de naturaleza, originario y primitivo, en que todos eran libres e iguales — porque el curso de la historia y la civilización imponen la presencia de la sociedad política como un hecho irrevocable, no pudiendo desandar el tiempo, "así como no es dado a un viejo retornar a la juventud"—, Rousseau se afana en la búsqueda de un sustitutivo de ese imposible retorno, de una solución para el problema concreto que aflige a la sociedad, procurando, al hacerlo, "unir siempre lo que permite el derecho con lo que dicta el interés, a fin de que no estén separadas la utilidad y la justicia."

En definitiva — observa — lo esencial en el estado de naturaleza originario y lo que constituía la felicidad del hombre, era el goce de la libertad y de la igualdad naturales, propias e inherentes al hombre, y anteriores al surgimiento de la asociación política.

La cuestión consistirá, entonces, en encontrar la forma de devolver al hombre civilizado el disfrute de esos derechos naturales perdidos. Y esa forma es, para Rousseau, el contrato social, es decir, un modo ideal de asociación política, conforme al cual el hecho de pertenecer a ella

no elimina la libertad de los individuos.

Ha de advertirse, no obstante, que el contrato social no es, para Rousseau, un hecho real, un suceso verídico del acontecer histórico, sino una pauta dialéctica, una construcción racional, una forma del pensamiento jurídico individualista, según la cual la sociedad y el Estado sólo pueden ser concebidos como un pacto entre los hombres que contemple los intereses de todos. El principio individualista constituyó, en efecto, el alma y motor de la Revolución del 89, y bajo esta noción fue que se afirmó e impuso la en su tiempo revolucionaria concepción individualista del derecho y del Estado, presente todavía hoy, aunque templada por las exigencias sociales, en las organizaciones democráticas.

Según Rousseau lo enuncia, el problema no es otro, pues, que el de "encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de los asociados; pero de modo que cada uno de éstos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes."

En resumen, y quitándole al contrato o pacto social lo que no es de su esencia, vemos, dice Rousseau, que se reduce a estos términos: "Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo también a cada miembro como parte indivisible del todo."

Ahora bien, la primera y más importante consecuencia de lo expuesto, es que sólo la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado según el fin de su institución, que es el bien común; la sociedad de-

be ser gobernada únicamente conforme a este interés común; y la soberanía no es otra cosa que el ejercicio de la voluntad general. Por tanto, nunca se puede enajenar, y el Soberano, que es un ente colectivo, sólo puede estar representado por sí mismo; el poder bien puede transmitirse, pero la voluntad, no. Por la misma razón que la soberanía es inenajenable, tampoco es divisible, pues; o la voluntad es general, o no lo es; o es la voluntad de todo el pueblo, o tan sólo la de una parte. En el primer caso, la declaración de esta voluntad es un acto de soberanía y hace ley; en el segundo, no es más que una voluntad particular, un acto de magistratura o cuando más un decreto.

19. De lo dicho, agrega Rousseau, se infiere que la voluntad general siempre es recta, y siempre se dirige a la utilidad pública; pero de aquí no se sigue que las deliberaciones del pueblo tengan siempre la misma rectitud. Queremos siempre nuestra felicidad, pero a veces no sabemos conocerla: el pueblo no puede ser corrompido, más se le engaña a menudo, y sólo entonces parece querer lo malo.

Hay mucha diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general: sólo ésta mira al interés común; la otra mira al interés privado, y no es más que una suma de voluntades particulares; pero quitense de estas mismas voluntades el más y el menos, que se destruyen mutuamente, y quedará por suma de las diferencias la voluntad general.

Si cuando el pueblo suficientemente informado delibera, no tuviesen los ciudadanos ninguna comunicación entre sí, del

gran número de pequeñas diferencias resultaría siempre la voluntad general, y la deliberación sería siempre buena. Pero cuando se forman facciones y asociaciones parciales a expensas de la grande, la voluntad de cada asociación se hace general con respecto a sus miembros, y particular con respecto al Estado: se puede decir entonces que ya no hay tantos votos como hombres, sino tantos como asociaciones. Las diferencias son en menor número, y dan un resultado menos general. Finalmente, cuando una de estas asociaciones es tan grande que supera a todas las demás, ya no tenemos por resultado una suma de pequeñas diferencias, sino una diferencia única; ya no hay entonces voluntad general, y el parecer que prevalece no es ya más que un parecer particular.

Conviene, pues —concluye—, para obtener la expresión de la voluntad general, que no haya ninguna asociación parcial en el Estado, y que cada ciudadano opine según él solo piensa. Esta fue la única y sublime institución del gran Licurgo. Y en el caso de que haya asociaciones parciales, conviene multiplicar su número y prevenir su desigualdad, como hicieron Solon, Numa y Servio. Estas son las únicas precauciones capaces de hacer que la voluntad general sea siempre ilustrada y que el pueblo no se engañe. (5)

20. Tal es, literalmente expuesta, la tesis del filósofo ginebrino en cuanto a las asociaciones, que no admitirá discusión en su época y que va a gravitar de un modo decisivo sobre la Revolución de 1789 y aún sobre la legislación francesa ulterior casi

(5) El Contrato Social, Libros primero y segundo.

hasta principios del presente siglo.

Como ya se señaló, la idea central de esta tesis es la de que la libertad individual, o la manifestación auténtica de la voluntad general, no pueden verse comprometidas, disminuidas o limitadas, por la presencia de las asociaciones. En un sentido, pues, Rousseau consagra el principio individualista; y en otro, el de la omnipotencia del Estado, o principio estatista (6). Será entre la primacía o predominio de uno u otro principios, que la noción del derecho y de la libertad de asociación se irán desenvolviendo a través del tiempo.

21. Tal vez nada pinte mejor la libertad de asociación y permita captar con más fidelidad su sentido y gravitación social, que el proceso observado por el derecho de asociación a lo largo de los principales períodos de la historia de Francia, de la Monarquía en adelante.

Historia rica en experiencias y resultados, resume las posiciones más extremas y aún contradictorias que puedan concebirse, hasta llegar a la formulación equilibrada y razonable del derecho de asociación, tal como se le concibe y practica hoy en todos los países civilizados.

A trazar brevemente ese sugestivo

(6) Es por esto y con razón que Menéndez y Pelayo observó que Rousseau "se ha sobrevivido a sí mismo: cuando no triunfa como socialista nivelador y tiránico, triunfa como individualista anárquico y feroz, cuando el ensayo de la Revolución ha desacreditado su doctrina política, se aprovechan de su "Emilio" los partidarios de la pedagogía real objetiva."

proceso se dedican los párrafos siguientes.

b. El derecho de asociación bajo
la Monarquía absoluta

22. Durante la Monarquía, que la Revolución derrumbará, las asociaciones habían sido un medio de oposición y de conspiración contra el régimen, que va a tolerarlas solamente bajo la forma de corporaciones de oficios y de congregaciones religiosas y bajo condición de absoluta dependencia al poder real.

En la Monarquía no existían ciudadanos, había sólo individuos. Por un lado, éstos formaban parte del grupo social general, y por otro, de grupos particulares más reducidos, de acuerdo con el "estado" de cada cual. La actividad del grupo social y de los grupos particulares, en su conjunto, debía estar orientada bajo la dirección del Rey al bienestar general del país. La función real era, desde tal punto de vista, muy amplia y exigía una sumisión absoluta, ya que el Monarca detentaba el monopolio y la responsabilidad del bien común. Es bien conocida la frase de Luis XIV, el monarca absoluto por excelencia: "El Estado soy yo". La concesión de un privilegio a un determinado organismo, a un oficio, a una corporación de artesanos, para la exclusividad en la fabricación o el comercio de un determinado artículo, era un favor real, una gracia del Rey. Pero ella era hecha luego de verificar que se trataba de una actividad favorable para el interés común y por la cual el Tesoro Real, en contrapartida, percibía ciertos ingresos o tasas.

Numerosos oficios funcionaban bajo el régimen de los privilegios reales, pu-

diendo recordarse, como ejemplo, las "compagnies a charte", concesionarias para la explotación de territorios coloniales, y las "manufacturas reales", promotoras de la gran industria, que sólo podían actuar mediante una autorización especial del Rey. COLBERT (1619-1683) célebre ministro de Luis XIV, imprimió el máximo desarrollo a este sistema a través de las ordenanzas reales reglamentando prolijamente y con gran rigurosidad el funcionamiento de las manufacturas y su fiscalización para garantizar la buena calidad de los artículos.

Por otra parte, numerosos servicios que luego se considerarán de carácter público, como la asistencia, la enseñanza, los hospitales, se hallaban a cargo de organismos e instituciones privadas, por lo general organizaciones religiosas o dependientes de la Iglesia, aunque también sometidos todos ellos a la voluntad y al control del Rey.

23. Como se sabe, las corporaciones consistían en la agrupación de gentes del mismo arte u oficio, sujetas a reglas de acción profesional comunes. Junto a la corporación estaban, generalmente, el Jurado y la Cofradía. El Jurado era la corporación actuando con jurisdicción disciplinaria; el órgano de vigilancia de los miembros y de aplicación de los reglamentos relativos al aprendizaje, la fabricación y la venta. La Cofradía se ocupaba comúnmente de obras de caridad o beneficencia y de acción religiosa, bajo la advocación del Santo patrón del respectivo oficio. Todavía hoy suele decirse que San Crispín es el Santo protector de los zapateros, San José de los carpinteros, etc.

El sistema corporativo predominó durante toda la Edad Media y constituyó un régimen en cierto modo evolucionado para la época, que regulaba minuciosamente las condiciones sociales y económicas del trabajo y el comercio. El régimen de las corporaciones medievales constituye así un antecedente lejano de la actual legislación del trabajo o derecho laboral.

Tal, en líneas muy someras, el cuadro que ofrecen estas manifestaciones precarias del derecho de asociación al advenir, con la caída de la Monarquía, el movimiento revolucionario.

c. El derecho de asociación bajo la Revolución de 1789

24. Con la Revolución de 1789, el derecho de asociación, aún en sus formas primarias aludidas, experimentará una intensa marcha atrás: la Revolución va a destruir las asociaciones existentes y a negar todo derecho a las de carácter profesional, caritativo y religioso. Sólo las asociaciones políticas adquirirán una especie de reconocimiento de hecho, aunque transitorio, ante la fuerza de los acontecimientos.

Las ideas de la Revolución son por principio contrarias a la tradición y al orden político y social inherentes al antiguo régimen.

Las libertades de trabajo y de comercio que la Revolución va a proclamar, no admiten ninguna restricción o limitación de la libertad individual.

El sistema de las corporaciones, sus privilegios, su inclinación al monopolio, y ciertos abusos que necesariamente hubieron

de producirse mientras imperó; constituyen a los ojos de la revolución una muestra ostensible del poder monárquico, que lleva a ver en toda suerte de asociación una especie de corporación rediviva.

Al ser disuélto el antiguo orden social, los obreros hasta entonces constituidos en corporaciones, provocaron desórdenes, tumultos y violencias crecientes, dando motivo a una legislación prohibitiva de las asociaciones y agrupaciones profesionales, fundada en razones de orden público, pero también de orden político. La Revolución del 89 fué la obra de una clase social, la burguesía, el "tercer estado", pero éste no dió participación al obrero en el poder político que el movimiento revolucionario instauró. Las reuniones y coaliciones de artesanos y trabajadores y la intervención que cupo a los obreros en los sucesos y desórdenes revolucionarios, suministraron una importante ayuda para alcanzar el nuevo estado de cosas, pero provocaron temores a la Asamblea Constituyente y a los elementos dirigentes, ante la violencia desencadenada. Esto no podrá menos que gravitar y hacerse presente en la nueva legislación.

El proceso que ella observará obliga a examinar separadamente la situación de las corporaciones, de las asociaciones religiosas, y de las agrupaciones políticas.

1) Supresión de las corporaciones

25. La eliminación de las corporaciones fué dispuesta por el Decreto del 2-17 de marzo de 1791 (7) y, como ya se adelantó, generó violentas protestas y reacciones obreras. Lo mismo había ocurrido con anteriori-

(7) El título de esta disposición es el si-

dad, en ocasión del Edicto de Turgot. (1727-1781), suprimiendo también las corporaciones lo que dio lugar a que aquéllas se levantasen de inmediato reclamando y elevando al Rey memorias en defensa de sus intereses.

Fueron esas reacciones y violencias las que determinaron la circunstancial sanción de la Ley de 14-17 de junio de 1791, o "Ley Le Chapelier", así llamada en virtud del nombre de su autor, Isaac Renatu Guido LE CHAPELIER (1754-1794), político francés de la época revolucionaria y orador brillante que morirá en la guillotina. Por tal motivo es que se ha calificado a esta ley como una ley de circunstancias.

En la Constituyente y fundándola, Le Chapelier se refería a las asociaciones obreras que se habían constituido tratando — de — de hacer renacer las corporaciones disueltas, formando asambleas de artes y oficios y nombrando presidentes, secretarios, síndicos y otros oficiales. "El fin de estas asambleas que se propagan en el reino y que ya han establecido entre ellas correspondencias — agregaba —, es forzar a los empresarios de trabajos, o patronos, a aumentar el precio de la jornada de trabajo, a impedir a los obreros y a los particulares que los ocupan en sus talleres realizar entre sí convenciones amistosas, y hacerles firmar sobre registros la obligación de so-

guientes: "Decreto suprimiendo todos los derechos de ayuda de todos los maestros y jurados de los oficios, y establecimiento de patentes." La actual legislación fiscal sobre patentes de giro tiene en esta disposición revolucionaria un antecedente directo.

dad, en ocasión del Edicto de Turgot (1727-1781) suprimiendo también las corporaciones lo que dio lugar a que aquéllas se levantasen de inmediato reclamando y elevando al Rey memorias en defensa de sus intereses.

Fueron esas reacciones y violencias las que determinaron la circunstancial sanción de la Ley de 14-17 de junio de 1791, o "Ley Le Chapelier", así llamada en virtud del nombre de su autor, Isaac Renatu Guido LE CHAPELIER (1754-1794), político francés de la época revolucionaria y orador brillante que morirá en la guillotina. Por tal motivo es que se ha calificado a esta ley como una ley de circunstancias.

En la Constituyente y fundándola, Le Chapelier se refería a las asociaciones obreras que se habían constituido tratando — de — de hacer renacer las corporaciones disueltas, formando asambleas de artes y oficios y nombrando presidentes, secretarios, síndicos y otros oficiales. "El fin de estas asambleas que se propagan en el reino y que ya han establecido entre ellas correspondencias — agregaba —, es forzar a los empresarios de trabajos, o patronos, a aumentar el precio de la jornada de trabajo, a impedir a los obreros y a los particulares que los ocupan en sus talleres realizar entre sí convenciones amistosas, y hacerles firmar sobre registros la obligación de so-

guiente: "Decreto suprimiendo todos los derechos de ayuda de todos los maestros y jurados de los oficios, y establecimiento de patentes." La actual legislación fiscal sobre patentes de giro tiene en esta disposición revolucionaria un antecedente directo.

meterse a las tasas de la jornada de trabajo fijadas por estas asambleas y otros reglamentos que ellas se permiten establecer!"

Y en otro pasaje de su exposición, de cía Le Chapelier: "Debe sin duda ser permitido a todos los ciudadanos reunirse en asambleas ("s'assembler"), pero no debe permitirse a los ciudadanos de ciertas profesiones constituirse en asamblea por sus pretendidos intereses comunes. No existen más corporaciones en el Estado; no hay más que el interés particular de cada individuo y el interés general. No es permitido a nadie inspirar a los ciudadanos un interés intermedio, separarlos de la cosa pública por un espíritu de corporación."

2) La Ley Le Chapelier

26. La Ley Le Chapelier, de 14-17 de junio (8), estableció así en sus artículos 1º y 2º:

"Art. 1º. La abolición de todas las especies de corporaciones de ciudadanos del mismo estado y profesión siendo una de las bases fundamentales de la constitución francesa, es prohibido restablecerlas de hecho, bajo cualquier pretexto que sea."

"Art. 2º. Los ciudadanos del mismo estado o profesión, los empresarios, aquellos que tienen negocio abierto, los obreros dependientes y semi-independientes de un arte cualquiera, no podrán, cuando se encuentren reunidos, nombrar presidente, ni secretario-síndico, tener registros, tomar de

(8) "Decreto relativo a las asambleas de obreros y artesanos del mismo estado y profesión". Tal es el título de la Ley Le Chapelier.

cisiones en deliberaciones, formar reglamentos sobre sus pretendidos intereses comunes". En el artículo 3º, la ley prohíbe a las autoridades administrativas y municipales recibir peticiones presentadas por personas integrantes de una misma profesión; y en el 4º, declara atentatorias a la libertad y a la Declaración de derechos del hombre las decisiones adoptadas por los ciudadanos de la misma profesión tendientes a recusar, concertar o a no acordar más que a un determinado precio el concurso de su industria o de sus trabajos, etc.

27. La Ley Le Chapelier, cuyas disposiciones, en lo sustancial, se han reproducido precedentemente, prohibió tanto la asociación como la coalición, y su rigor revela la preocupación de una época histórica en que el concepto de libertad debía cimentarse sobre el más crudo individualismo. Así, y en nombre de esta doctrina basada en la libertad del individuo, la ley suprimió todas las corporaciones profesionales y de oficios, por reputarlas perturbadoras a la inmediata y directa vinculación entre el ciudadano y el Estado.

La abolición absoluta de las asociaciones profesionales, por el temor de que significaran la vuelta a los antiguos privilegios — observa RENARD —, fué un error tremendo. Fué una reacción excesiva, impracticable, contra la asociación profesional, que bajo el nombre falaz de libertad de trabajo, conducía al aislamiento obligatorio como consecuencia del abandono del débil a la merced del fuerte, del pobre a la merced del rico; fué el individualismo desnudo y sin armas colocado frente a frente del indivi-

duo armado. (9)

Es el Estado, en consecuencia, el que saldrá fortalecido por esta negativa tajante del derecho de asociación.

3) Supresión de las asociaciones religiosas

28. Las asociaciones de carácter religioso son igualmente consideradas contrarias a los nuevos principios, no tienen razón de existir frente al Estado, chocan al espíritu público, entendiéndose, por otra parte, que los votos religiosos se oponen a la libertad individual.

El recuerdo de los privilegios y los abusos, el odio al pasado, y los sentimientos antireligiosos despertados por las prédicas de los filósofos y de las logias masónicas durante el siglo XVIII, serán factores todos que se aúnan y concurren para decidir la prohibición de las congregaciones religiosas bajo la Revolución. Además, y en una cierta medida que no podría desestimarse, los beneficios económicos que para el Estado significarán la incautación de los bienes de las órdenes religiosas, tientan al legislador de la época revolucionaria. La confiscación de las propiedades de las órdenes religiosas impulsará la disolución de éstas.

Por Decreto de la Asamblea Nacional de 28 de octubre de 1789 se suspendió la emisión de los votos, y por el de 24 de noviembre del mismo año, los bienes de las congregaciones fueron puestos a disposición del Estado. Las leyes de 13-19 de febrero de 1790, 26 de setiembre-16 de octubre de 1791, y de 4-7 de agosto de 1792, consolidan y ampliarán esa situación.

Esta última ley dispone en su artículo 1º: "Las corporaciones conocidas en Francia bajo el nombre de congregaciones seculares eclesiásticas, tales como la de los padres del Oratorio de Jesús, las sociedades de Sorbona y de Navarra, las congregaciones laicas, tales como la de los Hermanos de la escuela cristiana, etc., las congregaciones de hijas, tales como la de la Sabiduría, etc. y en general todas las corporaciones religiosas y congregaciones seculares de hombres y de mujeres, eclesiásticas y laicas; aún aquellas abocadas únicamente al servicio de los hospitales y a la atención de los enfermos bajo cualquier denominación que existan en Francia, sea que comprendan una sola casa, sea que comprendan varias, incluidas las familiaridades, cofradías, los penitentes de todo color, los peregrinos, y toda otra asociación de piedad o caridad, son abolidas y suprimidas a partir del día de la publicación del presente decreto."

Los artículos siguientes de la ley del 92 establecen que en los hospitales y casas de caridad, las mismas personas continuarán el servicio de enfermos y pobres a título individual hasta la organización definitiva de los seguros y de la enseñanza, etc.

4) Las asociaciones de carácter político

29. Como más atrás se dijo, las asociaciones políticas serán las únicas que durante el período revolucionario alcanzarán cierto reconocimiento.

La obra de la Revolución había necesitado de la unión de los hombres que luchaban bajo ella contra la Monarquía absoluta,

y esa unión provocará, de hecho, el nacimiento de asociaciones y organizaciones que serán vistas con simpatía o benevolencia por los revolucionarios.

Los "clubs", como se llamó en Francia a estas sociedades populares, se originaron cuando la convocatoria de los Estados generales, porque esa era la única forma en que los electores podían decidir quiénes serían los candidatos y concretar la elección de los diputados. De este modo, el funcionamiento de estas agrupaciones adquirió regularidad y nacieron los clubes políticos, como el de los Cordeleros, el Club Bretón, integrado por diputados de la Bretaña, la Sociedad de Amigos de la Constitución, desprendimiento del anterior, y el Club de los Jacobinos, sin duda el más conocido y célebre de todos.

Al lado de estos clubes surgen y proliferan rápidamente multitud de asociaciones revolucionarias e infinidad de otros clubes que se extienden por toda Francia adquiriendo una influencia y un poder inmensos. Pero son sobre todo en París donde los clubs ejercen su acción por medio de iniciativas, de peticiones y menciones, que llevan al seno de la misma Asamblea, orientando y decidiendo sus pronunciamientos y medidas de gobierno.

Estas sociedades se multiplican especialmente en torno del Club de los Jacobinos — así llamado por haberse instalado en el Convento del mismo nombre, en la calle Saint-Honoré —, y del que en 1790 dependerán 152 clubes filiales, 406 al año siguiente, y más de 1000 posteriormente.

Refiriéndose a estos clubs, dice **Taine** explicando el proceso de su génesis: "Según la vieja costumbre implantada por la

centralización, se toma la sociedad de París por guía puesto que ella tiene su asiento en la Capital. Se copian sus estatutos, su reglamento, su espíritu; ella se convierte en la sociedad madre... Cada club afiliado obedece a la palabra de orden que le es impartida desde París, y del centro a las extremidades, como de las extremidades al centro, una correspondencia continua mantiene el concierto establecido. Esto constituye un vasto instrumento político, una máquina con millares de brazos que operan todos a la vez bajo la impulsión única, y el puño que los pone en movimiento es la calle Saint-Honoré en manos de algunos dirigentes!"

El Club de los Jacobinos organizó regularmente sus sesiones, donde se discutían todos los asuntos públicos y mantuvo correspondencia con más de 1.200 clubs filiales distribuidos en toda Francia. En mayo de 1791 comenzó a publicar un diario en el que se preparó la caída de la monarquía; el 10 de agosto los Jacobinos alcanzaron el poder y dominaron netamente en la Comuna de París y en la Convención, sosteniendo al partido montañés y particularmente a Robespierre hasta el 9 de Thermidor. La caída de Robespierre (1758-1794) significó la ruina del partido y la sala de los Jacobinos fue cerrada el 11 de noviembre de 1794.

El 18 Vendimiario del año III, ante las numerosas y reiteradas denuncias contra los abusos y desmanes de las sociedades populares y de los Jacobinos, la Asamblea aprobó una declaración por la que se proclama que no existe "ninguna autoridad particular, ninguna reunión es el pueblo".

Y el 25 Vendimiario del año III se dicta el Decreto prohibiendo "como subversi

vos al Gobierno y contrarios a la unidad de la República todas las afiliaciones, agregaciones, federaciones, así como todas las correspondencias hechas en nombre colectivo entre sociedades bajo cualquier denominación que tengan", y se obliga a las sociedades existentes a formar el cuadro de los miembros que las integran.

En el intervalo, se había sancionado la Constitución del 5 Fructidor del año III, la que disponía: "No puede formarse corporaciones ni asociaciones contrarias al orden público", y "Ninguna asamblea de ciudadanos puede calificarse de sociedad popular." "Ninguna sociedad particular que se ocupe de cuestiones políticas puede corresponder con otra, ni afiliarse a ella, ni realizar sesiones públicas compuestas de secretarios y asistentes diferenciándose unos de los otros; ni imponer condiciones de admisión y elegibilidad, ni arrogarse el derecho de exclusión, ni hacer llevar a sus miembros ningún signo exterior de su asociación. Los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos políticos más que en las asambleas primarias y comunales. Las peticiones deben ser individuales; ninguna asociación puede presentarlas colectivamente."

Esto significaba, como se comprenderá, el fin de las sociedades populares y de los clubes políticos, cuyos excesos, manifestaciones de violencia y desbordes sangrientos, habían causado conmoción y promovido la reacción.

El Estado se impone entonces, también en este sector de las asociaciones, suprimiendo las de índole política, contra las que levanta, por un lado, el principio individualista, proclamado por Rousseau, y

por otro, el predominio absoluto del Estado, o principio estatista, también insinuado en Rousseau; únicamente el Estado es la asociación necesaria, y sólo él queda frente a los individuos o ciudadanos, y dominándolos.

d. El Consulado y el Imperio

30. A la Revolución sucede el Consulado y a éste el Imperio, con Napoleón, y ambos reaccionarán también contra la anarquía y el desorden aportados por el predominio de los clubs y los partidos políticos del período revolucionario.

Animados por un fuerte sentido de centralización y unidad del país, bajo una autoridad única, el Consulado y el Imperio van a desconocer el principio de asociación.

El Código Civil francés, en cuyos trabajos preparatorios tiene intervención el propio Bonaparte, reconocerá solamente a las sociedades civiles, y el de Comercio a las comerciales; pero el Código Penal consagrará principio prohibitivo respecto de las asociaciones de más de veinte miembros que no hubieren obtenido la autorización previa de la autoridad pública, considerándolas asociaciones ilícitas (arts. 291 y 294).

El título de la sección del Código Penal conteniendo estas disposiciones era "De las asociaciones o reuniones ilícitas". Refiriéndose a él, dijo M. de NOAILLES en el cuerpo legislativo: "Estas palabras evocan deplorables recuerdos; ¿quién de entre vosotros no ha sido víctima o testigo de estas asambleas deliberantes, donde el asesinato y la revuelta estaban sin cesar en el orden del día; que, estando establecidas para

sobrevigilar las autoridades, las contrarían en sus resultados más preciosos y más justos, y organizaban así la anarquía en toda Francia? El 9 thermidor vino a poner un término a su furia, y Francia descansó un tiempo. Pero, luego del 18 fructidor, renovaron su obra, y apelaron de nuevo al terror en su apoyo; el 18 brumario... vino a cerrar estas cavernas tenebrosas, y ellas no se abrirán más."

La ley procuraba así prevenir los excesos del período revolucionario, aunque la prevención tenía un alcance general que significaba el más franco desconocimiento del derecho de asociación, y no sólo para las organizaciones políticas.

e. La Restauración y la Monarquía de Julio. La Revolución de 1848. El Gobierno de la Defensa. La Comuna y la Asamblea Nacional

31. La Restauración y la Monarquía de Julio heredan lógicamente las tendencias impresas en la legislación antes citada, no obstante lo cual, se percibe una distensión caracterizada por una mayor tolerancia y comprensión del derecho de asociación, especialmente en lo relativo a los partidos y asociaciones políticas.

La Revolución de 1848 importa, en definitiva, un movimiento en la opinión pública y en las ideas favorable al derecho de reunión y asociación, que, prácticamente, alcanzan una situación de libertad tan amplia que se desviará hasta la licencia y el abuso.

Contra esto reacciona enérgicamente el Segundo Imperio, mediante el Decreto de

25 de marzo de 1852, especialmente, cuyo sentido queda configurado en estas palabras de su proemio: "El derecho de asociación y de reunión debe ser reglamentado de manera de impedir la vuelta a los desórdenes que se han producido bajo el régimen de una legislación insuficiente para prevenirlos."

De ahí en adelante, desde la caída del Segundo Imperio, pasando por el Gobierno de la Defensa nacional, la Comuna, y la Asamblea Nacional surgida de la libre expresión del sufragio universal, el derecho de asociación, como el de reunión, experimentarán en Francia un recorrido de consolidación en el que no es posible entrar aquí, y que coloca la cuestión en la situación en que se encuentra al dictarse la Ley Waldeck Rousseau, de fecha 1º de julio de 1901, vigente todavía hoy, aunque con modificaciones y ampliaciones.

2. Consagración del derecho de asociación en Francia en la época contemporánea

a. La ley Waldeck Rousseau

32. La ley Waldeck Rousseau vino a dar, en la época moderna, un estatuto jurídico de las asociaciones en Francia.

El proyecto presentado por aquél en 1898 llevaba como título: "Proyecto relativo al contrato de asociación", lo que dio lugar a que se le criticase que ello importaba reducir considerablemente el horizonte del legislador.

En su artículo 1º la ley da la siguiente definición de la asociación: "Es la convención por la cual dos o varias perso-

nas ponen en común de una manera permanente sus conocimientos o su actividad con un fin distinto que el de dividir beneficios. Ella está regida, en cuanto a su validez, por los principios generales de derecho aplicables a los contratos y obligaciones."

Y en el artículo 2º suministra la norma fundamental consagratória de la libertad de asociación: "Las asociaciones de personas podrán formarse libremente sin autorización previa."

Esta norma importaba, pues, la derogación de los artículos 291 y siguientes del Código Penal francés, entre otras disposiciones, y la eliminación de todos los requisitos anteriormente exigidos para la constitución de las asociaciones, excepto las congregaciones religiosas. (10).

En su artículo 3º la ley establece la nulidad "de toda asociación fundada sobre una causa o en vista de un objeto ilícito, contrario a las leyes, a las buenas costumbres o que tenga por fin atentar contra la integridad del territorio nacional y la forma republicana del Gobierno."

En tales casos, la ley ordena la

(10) La ley de 9 de diciembre de 1905 estableció la separación de la Iglesia y el Estado, lo que, conforme a la tradición francesa, hizo que el control público fuese muy riguroso tanto sobre las congregaciones, como sobre las asociaciones consagradas al culto. Las leyes de enero de 1907, 8 de abril y 25 de diciembre de 1942 y 4 de enero de 1949 forman el estatuto legal específico para esta clase de asociaciones, sobre una sostenida base de desconfianza por par-

desaparición de la asociación, la disolución, que debe ser pronunciada por la autoridad judicial.

Solamente corresponde la disolución de una asociación en vía gubernativa, según prevé el artículo 12 de la ley, cuando se trata de asociaciones que comprenden a elementos extranjeros y se dedican a actividades que ponen en riesgo la seguridad del Estado. No obstante, este artículo, ha sido derogado y sustituido por el Decreto-Ley de 12 de abril de 1939 relativo a las asociaciones extranjeras. (11).

La facultad del Gobierno para disolver las asociaciones fue ampliada por la ley de 10 de febrero de 1936, respecto de las asociaciones de carácter militar o para militar, y los grupos de hecho que provoquen manifestaciones armadas con el fin de atentar contra el territorio nacional o la República, o que simplemente tengan el carácter de grupos de combate.

La Ordenanza de 30 de diciembre de 1944 incluye dentro de esa atribución administrativa a los grupos que obstaculicen el restablecimiento de la legalidad republicana.

b. La legislación posterior

33. Con ulteriores a la ley de 1901, y aparte de las disposiciones citadas, prece-

te del Estado.

(11) Infra, núm. 111.

dentamente, se han dictado en Francia diversas otras normas, entre ellas la Ley de 12 de marzo de 1920, que extendió la capacidad de poseer y recibir bienes muebles o inmuebles a cualquier título por parte de los sindicatos profesionales. En el artículo 9º esta Ley anunció una ley especial sobre el estatuto de los funcionarios públicos.

La ley de 14 de enero de 1933 reglamentó la situación de las instituciones de beneficencia y ayuda social, siendo modificada después por los Decretos-leyes de 17 de junio de 1938, 28 de setiembre de 1953, 20 de mayo de 1955 y 24 de enero de 1956; un Decreto de 16 de abril de 1946 se ocupa de los establecimientos dedicados a la reeducación de menores delincuentes; el Decreto de 24 de enero de 1956, aprobatorio del "Código de la familia", trata de las organizaciones surgidas en gran número en Francia después de la guerra con el fin de ayudar a la familia, tales como las "casas familiares", donde se enseña el trabajo doméstico, y las escuelas del servicio social, encargadas de la formación de las asistentes sociales; las Ordenanzas de 23 de octubre de 1943, 28 de agosto de 1945 y el Decreto de 24 de marzo de 1953 reglan la actividad de las asociaciones deportivas; la Ordenanza de 2 de noviembre de 1945 se ocupa de los organismos o cámaras de disciplina profesional (cámaras de escribanos, de abogados, de abogados de los Tribunales de Comercio ("agréés"), y de porteros. (12)

(12) Un examen muy amplio y actual sobre todos estos aspectos de la legislación francesa, especialmente encarado y sistematizado desde el punto de vista de la fiscalización del poder público, puede consultarse en la

obra de André Demichel, Le Contrôle de l'Etat sur les Organismes Privés. Essai d'une théorie générale, Paris 1960.

Capítulo II

EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ASOCIACION EN LA EPOCA MODERNA

1. Significado y valoración actuales del derecho de asociación

34. La reseña hecha en el capítulo anterior sobre la evolución del derecho de asociación en Francia es interesante en sí misma, pero también en la medida en que sirve para ilustrar un desarrollo en cierto modo general experimentado bajo su influencia por otros países.

A la luz de la experiencia histórica vivida durante la Revolución Francesa y en los períodos subsiguientes, el derecho y la libertad de asociación fueron adquiriendo los caracteres que ahora presentan en el derecho y en la sociedad contemporáneos.

Como síntesis de ese proceso cabe anotar que el tiempo, los hechos y la evolución en las ideas se encargaron de aportar una reacción a cuanto de equívoco y exagerado había en las concepciones que llevaron, ya sea a negar totalmente aquel derecho, ya a convertir su ejercicio en exceso y abuso.

El reconocimiento y consagración del derecho y la libertad de asociación modernamente, constituyen el coronamiento del recorrido normal y lógico experimentado por aquella libertad y aquel derecho, abriéndose paso progresivamente hasta constituir lo que hoy se entiende por tales. O sea, que el

derecho de asociarse, según ya se ha dicho, no es más que una de las expresiones naturales de la libertad individual, porque si el hombre posee la facultad de desenvolver libremente su actividad y su personalidad, no puede legítimamente negársele la capacidad paralela de poder aunar, de poder unir esa actividad y esa personalidad a las de otros hombres con un propósito de interés colectivo en beneficio de todos ellos pero sin comprometer los intereses más generales y amplios de la comunidad.

35. Si bien no podría ya sostenerse en el presente siglo, como ocurrió en el XIX, la incondicional superioridad de la iniciativa privada sobre la acción del Estado, que cada vez más ha debido intervenir en los diferentes órdenes de la vida social; y si bien no podría tampoco discutirse la necesidad de esa intervención, es indudable que el derecho de asociación sigue estando llamado a jugar un papel importante y decisivo. Su manifestación e influencia se proyecta y llega a múltiples dominios, no en función de competencia con el Estado, ni pretendiendo relegar a éste a la vieja noción de exclusivo Juez y Gendarme, sino en concurrencia armoniosa con él y complementándose recíprocamente. El Estado, depositario y guardián del interés general, intervendrá así incluso en la vida y actividad de las asociaciones, y ejercerá sobre ellas un control como sobre todos los organismos privados en general. El problema se reducirá a determinar los límites y la extensión de ese control, los medios, procedimientos y formas de ejercerlo. En aquellos casos en que los organismos puedan tener, por sus fines o expansión, repercusiones políticas, sociales

o económicas de significación —lo que en esencia provee la noción jurídica moderna de organismo de interés general—, el control del Estado va a estar presente y alerta de un modo preponderante en defensa del interés general. En aquellos otros en que los organismos no tengan esa repercusión, en que sus fines carezcan de trascendencia, sean desinteresado o de simple colaboración con la política social del Estado, el control será mucho más reducido y tenue. En fin, en aquellos casos en que la naturaleza o actividad de los organismos signifiquen un peligro o un daño para la seguridad interna o externa, el Estado habrá de eliminarlos.

2. El derecho de asociación y el estado democrático

36. Pero, y examinando ahora la cuestión con especial referencia a la estructura y dinámica del Estado democrático, el derecho de asociación va a demostrarse, además, como consustancial e indispensable a esta forma de organización del gobierno.

Por esencia, la democracia requiere que la autoridad del Estado emane del pueblo, que las funciones que éste cumple resulten, directa o indirectamente, de la voluntad popular, expresada libremente en las elecciones, por medio del voto. Ahora, es natural que ni el uno ni las otras son posibles sin una organización previa del pueblo, de la cual surjan los candidatos y que a la vez permita esclarecer, antes que el pueblo emita su voto, los diversos problemas públicos, las ventajas, las inconveniencias de las posibles soluciones por las cuales los ciudadanos habrán de sufragar.

Y esta función, tan importante como indispensable, únicamente puede realizarse a través de los partidos, que, en definitiva, no son otra cosa que asociaciones políticas.

La democracia o gobierno del pueblo está de este modo indisolublemente unida al sistema de partidos, sin cuya existencia no puede concebirse en los Estados democráticos del presente. Los partidos, a su vez, sólo pueden surgir, sustentarse, y cumplir su misión, sobre la base de un reconocimiento amplio y un efectivo ejercicio del derecho de asociación.

Tales son, en grandes líneas, los principios fundamentales sobre los que se traduce formalmente el reconocimiento del derecho y la libertad de asociación en las fórmulas jurídicas de las Constituciones vigentes en la gran mayoría de los países, según se verá a continuación.

3. El derecho de asociación y el constitucionalismo contemporáneo

37. Plasmando las ideas precedentemente expuestas, las Constituciones de casi todos los países consagran hoy, en forma más o menos rotunda, el derecho de asociación.

Este derecho es considerado ahora como decididamente indispensable para la subsistencia del ser humano viviendo en sociedad. Junto con el derecho de reunión, y de emisión del pensamiento, la doctrina predominante es conteste en afirmar que él constituye un instrumento de expresión de la opinión pública y, por su innegable importancia, el derecho público moderno ha considerado necesario garantizar su ejercicio mediante las disposiciones de carácter consti

tucional, esto es, la manifestación de más elevada jerarquía que formalmente puede revestir la norma jurídica.

Refiriéndose a este aspecto dice el publicista español Adolfo POSADA: "Las reuniones o asambleas públicas, las asociaciones y la prensa, como medio de acción política, han logrado, en el proceso del régimen constitucional, una existencia normal y una consagración jurídica: se estiman elementos esenciales de la forma del Estado; la vida de éste en las sociedades modernas exige, para la buena dirección de sus energías y actividades constitutivas, reuniones, asociaciones y prensa política, con igual necesidad que los instrumentos específicos de Gobierno."

Reconocido el derecho de asociación, el temor y prevención de los revolucionarios franceses de 1789 no se vieron confirmados por la experiencia. No obstante, fué fructífera su enseñanza en la medida que descubre que la sociedad, el Estado, debe oponer limitaciones y restricciones razonables a los excesos que del uso de ese derecho puedan derivarse. Pero ello no importa otra cosa que confirmar que, como sucede respecto de todos los derechos en general, el peligro radica en el abuso, susceptible de desnaturalizarlos cuando faltan preventivos adecuados, y nunca en el uso del derecho mismo que, por sí sólo, no puede ser causa para que se le desconozca.

El derecho de asociación, en suma, favorece el desenvolvimiento de la personalidad humana, y es de la libertad individual y de la necesidad social de la mutua asistencia, de donde nace.

a. Constituciones Americanas

38. En América, el derecho de asociación es afirmado de un modo expreso por las Constituciones de los siguientes países:

Argentina, Constitución de 1º de mayo de 1853 con sus reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957, art. 14: Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio: ... de asociarse con fines útiles.

Bolivia: Constitución de 4 de agosto de 1961, art. 6: Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio: ... c) De reunirse y asociarse para los distintos fines de la actividad, que no sean contrarios a la seguridad del Estado.

Brasil: Constitución de 18 de setiembre de 1936, art. 141: La Constitución asegura a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad de los derechos concernientes a la vida, la libertad, la seguridad y la propiedad; en los términos siguientes:

12. Es garantizada la libertad de asociación para fines lícitos. Ninguna asociación podrá ser compulsivamente disuelta sino en virtud de sentencia judicial.

13. Es prohibida la organización, el registro o el funcionamiento de cualquier partido político o asociación cuyo programa o acción sea contrario al régimen democrático, basado en la pluralidad de los partidos y en la garantía de los derechos fundamentales del hombre.

Colombia. Constitución de 4 de agosto de 1886 con las modificaciones de 1910, 1936, 1945, 1952, 1954, 1956 y 1957, art. 44:

Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

Las asociaciones religiosas deberán presentar a la autoridad civil, para que puedan quedar bajo la protección de las leyes, autorización expedida por la respectiva superioridad eclesiástica.

Costa Rica: Constitución de 7 de noviembre de 1949, art. 25. Los habitantes de la República tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie puede ser obligado a formar parte de asociación alguna.

Cuba: Constitución de 1º de julio de 1940, con las reformas de 7 de febrero de 1959, art. 37: Los habitantes de la República tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, y el de desfilar y asociarse para todos los fines lícitos de la vida, conforme a las normas legales correspondientes, sin más limitación que la indispensable para asegurar el orden público.

Es ilícita la formación y existencia de organizaciones políticas contrarias al régimen de gobierno representativo democrático de la República, o que atenten contra la plenitud de la soberanía nacional.

Chile: Constitución de 25 de mayo de 1833, con las modificaciones de 1925 y 1943, art. 10: La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: ... 5º. El derecho de asociarse sin permiso previo y en conformidad a la ley.

República Dominicana: Constitución de 10 de enero de 1947, art. 6: Se consagran como inherentes a la personalidad humana: ... 6.- La libertad de asociación y de reu

nión para fines pacíficos.

Ecuador: Constitución de 31 de diciembre de 1946, con las reformas de 19 de octubre de 1948, art. 187. El Estado garantiza a los habitantes del Ecuador... 13. La libertad de reunión y asociación, sin armas, para objetos no prohibidos por la ley.

El Salvador: Constitución de 7 de septiembre de 1950, art. 160: Los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse y reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito.

Se prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y toda especie de instituciones monásticas.

Asimismo se prohíbe el funcionamiento de organizaciones políticas internacionales o extranjeras, salvo las que persigan por vías democráticas, la unión centroamericana o la cooperación continental o universal a base de fraternidad.

Guatemala: Constitución de 2 de febrero de 1956, art. 54. Los habitantes de la República tienen derecho de asociarse libremente para los distintos fines de la vida humana, con el objeto de promover, ejercer y proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales o de cualquier otro orden.

Queda prohibido, sin embargo, la organización o funcionamiento de grupos que actúen de acuerdo o en subordinación con entidades internacionales que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario.

Art. 23. Es libre la formación y funcionamiento de partidos políticos que se normen por los principios democráticos.

Queda prohibida la organización o funcionamiento de todas aquellas entidades que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario.

Art. 24. Los partidos políticos legalmente organizados e inscriptos, tienen carácter de instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la Constitución.

La ley determinará el número de afiliados necesarios para fundar un partido político y las demás condiciones relativas a su organización y funcionamiento.

Art. 25. Sólo los partidos legalmente organizados e inscritos, podrán postular candidatos para los cargos de Presidente de la República y Diputados.

Art. 26. El Estado no podrá dar ayuda económica ni trato preferente a partido político alguno, pero les dará a todos las facilidades generales que consigna la Ley Electoral.

Art. 27. Todos los guatemaltecos, hombres y mujeres mayores de dieciocho años, tienen derecho a fundar partidos políticos, a formar parte de ellos o a separarse de los mismos, de acuerdo con su voluntad.

Será penado por la Ley quien ejerza coacción sobre una persona para que ingrese en determinado partido político o renuncie de él contra su deseo. Si el responsable fuere funcionario o empleado del Estado, de las Municipalidades o de organismos sostenidos por el Estado, quedará suspenso en sus derechos de ciudadano e inhabilitado para ejercer cargos públicos por tiempo que la Ley determine.

Es punible todo acto por el cual se impida o limite a los guatemaltecos par-

participar en la vida política de la Nación, o ejercer sus derechos y cumplir sus deberes de ciudadanos, salvo las restricciones que establece la Constitución.

Se prohíbe a los funcionarios del Organismo Judicial formar parte de los cuerpos directivos de los partidos políticos.

Art. 28. Queda prohibido a los partidos políticos y a los ciudadanos hacer propaganda a favor de la reelección de la persona que ejerza la Presidencia de la República, de plebiscito para el mismo fin, o de cualquier otro sistema que tienda a vulnerar el principio de alternabilidad en el Poder o aumentar el término fijado por la Constitución para el ejercicio de la Presidencia de la República.

Art. 49. Las vinculaciones quedan absolutamente prohibidas, así como toda institución a favor de entidades que no puedan disponer de sus bienes, como las llamadas manos muertas. Las fundaciones destinadas a fines de asistencia social, artísticos o científicos, deberán obtener la aprobación gubernativa de sus estatutos. Se autoriza el establecimiento de fideicomisos cuyo plazo no exceda de veinticinco años, y se administrarán por un banco o institución de crédito facultado para hacer negocios en la República. El plazo podrá ampliarse únicamente para garantizar a enfermos incurables o incapaces, o para sostenimiento de instituciones de beneficio social reconocidas por el Estado.

Art. 50. Se reconocen como personas jurídicas las iglesias de todos los cultos, las cuales podrán adquirir y poseer bienes, y disponer de ellos, siempre que los destinen exclusivamente a fines religiosos, de

asistencia social o de educación.

Su personería se determinará por las reglas de su institución o bases constitutivas, y se probará conforme a las leyes de la República.

La declaración de estos derechos no afecta el status de los bienes existentes al promulgarse la Constitución.

Haití: Constitución de 19 de diciembre de 1957, art. 32: Los haitianos tienen el derecho de asociarse y de agruparse en partidos políticos, en sindicatos y en cooperativas.

Este derecho no puede ser sometido a ninguna medida preventiva, y nadie puede ser obligado a afiliarse a una asociación o a un partido político.

La ley reglamentando las condiciones de funcionamiento de estos grupos, favorecerá la formación de los partidos políticos, de los sindicatos y de las cooperativas.

Honduras: Constitución de 19 de diciembre de 1957, art. 85: El Estado reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. Las reuniones al aire libre y las manifestaciones públicas no pueden ser restringidas ni coartadas.

La ley regulará el ejercicio de este derecho con el único objeto de garantizar el orden público. En igual forma tienen derecho todos los habitantes de asociarse libremente para promover, ejercer y proteger sus intereses políticos, económicos, sindicales, religiosos, culturales y de cualquier otra índole, siempre que se propugne el imperio de la democracia en la República.

Art. 41. Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley,

por ciudadanos hondureños en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política.

Art. 42. Los partidos políticos legalmente organizados e inscriptos, tienen carácter de instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución.

Art. 43. Los partidos políticos deberán normar su organización, funcionamiento y actividad, de acuerdo con los principios democráticos y republicanos que inspiran esta Constitución.

Art. 44. Los ciudadanos hondureños tienen derecho a fundar partidos políticos de conformidad con lo que establece esta Constitución y la Ley Electoral.

Art. 45. La Ley Electoral fijará el número necesario de afiliados, para la organización en inscripción de los partidos políticos.

Art. 46. Se declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite al ciudadano participar en la vida política de la Nación.

Art. 47. Se prohíbe la formación o funcionamiento de partidos políticos, que proclamen o practiquen doctrinas contrarias al espíritu democrático del pueblo hondureño, o que por sus programas ideológicos o vinculaciones internacionales atenten contra la soberanía del Estado. En estos casos, el Congreso Nacional resolverá previo informe del Consejo Nacional de Elecciones.

No quedan incluidas en esta prohibición las organizaciones que proclamen la unión centroamericana o las doctrinas panamericanas o de solidaridad continental.

México: Constitución de 31 de enero de 1917, art. 9º: No se podrá coartar el

derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...

Nicaragua: Constitución de 1º de noviembre de 1950, art. 91: Pueden establecerse uniones o asociaciones para cualquier objeto lícito; pero incumbe al Estado autorizar los organismos corporativos, morales, culturales y económicos.

Panamá: Constitución de 1º de marzo de 1946, art. 37: Las asociaciones religiosas tienen capacidad jurídica y ordenan y administran sus bienes dentro de los límites marcados por la Ley, lo mismo que las demás personas jurídicas.

Art. 40. Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

Paraguay: Constitución de 10 de julio de 1940, art. 19: Todos los habitantes de la República gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: ...asociarse con fines lícitos.

Art. 32. El Estado fiscalizará, y reglamentará la organización, el funcionamiento y las actividades de las agrupaciones o entidades de carácter público.

Perú: Constitución de 29 de marzo de 1933, con las modificaciones de 1936, 1939, 1940 y 1955, art. 27: El Estado reconoce la libertad de asociarse y la de contratar. Las condiciones de su ejercicio están regidas por la ley.

Art. 53. El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos

de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función política.

Puerto Rico: Constitución de 6 de febrero de 1952, Cap. II, Sec. 6: Las personas podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares.

Venezuela: Constitución de 23 de enero de 1961, art. 70: Todos tienen el derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la ley.

Art. 72: El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular.

La Constitución de los Estados Unidos de América no contiene un reconocimiento del derecho de asociación en forma expresa, no obstante lo cual y según es sabido aquel derecho goza en la Unión de plena efectividad, por aplicación del principio constitucional sentado en la enmienda IX, según la cual la enumeración de derechos que la Constitución hace, no se debe interpretar en el sentido de denegar o restringir aquellos otros derechos que se haya reservado el pueblo.

b. Constituciones europeas y de otros países

39. En lo que a Europa y otros países se refiere, sirve de ejemplo la cita de las si

guientes Constituciones:

República Federal de Alemania: Constitución de 8 de mayo de 1949: Art. 9. (1) Todos los ciudadanos tienen el derecho de constituir asociaciones y sociedades.

(2) Quedan prohibidas las asociaciones cuyos fines o cuya actividad sean contrarios a las leyes penales o que vayan dirigidas contra el orden constitucional o contra la idea del entendimiento entre los pueblos.

(3) Queda garantizado a toda persona y a todas las profesiones el derecho de formar asociaciones destinadas a defender y mejorar las condiciones económicas y de trabajo. Los convenios tendientes a restringir o impedir este derecho serán nulos, e ilegales las medidas que se adopten con este fin.

Con anterioridad, el Código Civil de Prusia de 1794 reconocía el derecho de asociarse, con la sola restricción de la licitud de los fines.

Una ley alemana de 19 de abril de 1908 afirmó este derecho, que luego fue garantizado expresamente en la Constitución de Weimar de 1919.

El período nacional-socialista bajo Adolf Hitler abolió totalmente el derecho de asociación al imponer el principio totalitario del partido único. La ley nacional socialista de 14 de julio de 1933, en efecto, reprimía severamente la constitución o la actividad de cualquier otro partido político.

La Constitución de la República Federal de Alemania, ahora vigente para lo que se ha dado en llamar el sector "occidental", de 8 de mayo de 1949, restableció el derecho de asociación en la forma ya indica

da. El abuso de este derecho para combatir el orden democrático que la Constitución reivindica, puede determinar su pérdida por decisión del Tribunal Constitucional Federal.

Francia: Constitución de 28 de septiembre de 1958, art. 4º: Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia.

Art. 34. La ley es votada por el Parlamento.

La ley fija las reglas referentes a:

— los derechos civiles y las garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas...

Italia: Constitución de la República Italiana de 23 de diciembre de 1947, art. 18: Los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente sin autorización, para fines no prohibidos a los individuos por la ley penal. Son prohibidas las asociaciones secretas y las que persiguen, aún indirectamente, fines políticos mediante organizaciones de carácter militar.

Art. 19. Todos tienen derecho a profesar libremente la propia fe religiosa en cualquier forma, individual o asociada, de hacer propaganda de ella y de ejercer en privado o en público su culto, con tal que no se trate de ritos contrarios a las buenas costumbres.

Art. 20. El carácter eclesiástico y la finalidad religiosa o de culto de una asociación o institución no pueden ser cau-

sa de especiales limitaciones legislativas ni de especiales gravámenes fiscales por su constitución, capacidad jurídica y forma de actividad, cualquiera que ésta sea.

Con anterioridad, Italia no reglamentó especialmente el derecho de asociación, habiéndose observado el régimen siguiente: la autoridad pública, ante la presencia de una asociación, se limitaba a establecer restricciones fundadas en el orden público, aparte de las resultantes del Código Penal. A raíz de un pronunciamiento del Consejo de Estado italiano emitido en 1862, el Gobierno se atribuyó la facultad de disolver las asociaciones cuyos fines fuesen perjudiciales al orden público. Tal facultad se intensificó después, con motivo de las actividades anarquistas y revolucionarias, según quedó ratificado ulteriormente por el Decreto-ley de 22 de junio de 1899. No obstante, y en virtud de la enconada resistencia que esta disposición encontró, fué derogada en 1900. El 26 de noviembre de 1925 se dictó una reglamentación para todas las asociaciones, imponiéndose como obligación general comunicar a las autoridades la constitución, los estatutos sociales y la nómina de miembros. Bajo el régimen fascista, quedó vedada la constitución de partidos políticos, por ser aplicable el mismo sistema que en la Alemania nazi, esto es, el del partido único. Una ley de seguridad pública dictada en el año 1931 afirmó igual régimen.

La Constitución de la República Italiana de 1947, antes citada, llevó esta cuestión a los términos actuales, observándose en la formulación prohibitiva de su texto la preocupación existente respecto de las asociaciones políticas militarizadas,

prevención natural contra las organizaciones de tal carácter que alcanzó tan amplio desarrollo en el período fascista.

Portugal: En el artículo 14 numeral 8º de la Constitución garantiza la libertad de asociación.

Suiza: Artículo 56 de la Constitución. Los ciudadanos tienen el derecho de formar asociaciones, siempre que los objetivos y métodos de tales asociaciones no sean ilícitos o peligrosos para el Estado. Las leyes cantonales deben contener las normas necesarias para la prevención de los abusos.

España: Artículo 16 del Fuero de los Españoles. Los españoles podrán asociarse libremente para fines lícitos, de acuerdo con lo establecido por las leyes. El Estado podrá crear y mantener las organizaciones que estime necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Japón: La Constitución de 3 de noviembre de 1946, art. 21, garantiza la libertad de asociación.

República de China: Constitución de 25 de diciembre de 1946, art. 14: El pueblo tendrá libertad de asamblea y de asociación.

40. De los países socialistas, proveen ejemplo las siguientes Constituciones:

U.R.S.S.: art. 126: De acuerdo con los intereses de los trabajadores y a fin de desarrollar la iniciativa de organizaciones y la actividad política de las masas populares, queda asegurado el derecho de agruparse en organizaciones sociales: sindicatos, asociaciones cooperativas, organizaciones de la juventud, organizaciones deportivas y de defensa, asociaciones culturales, técnicas y científicas; los ciudadanos más activos y

más conscientes del seno de la clase obrera y de las otras actividades se agrupan en el partido comunista (bolchevique) de la U.R.S.S., que constituye la avanzada de los trabajadores en su lucha por el afianzamiento y desarrollo del régimen socialista, y que representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de trabajadores, tanto sociales como del Estado.

Según la Constitución, este derecho sólo puede ejercerse de acuerdo con los intereses de los trabajadores, con lo que se hace evidente la diferencia esencial de significación que en la U.R.S.S. tiene ese derecho en relación con los Estados democráticos liberales. La misma observación ha de hacerse respecto de los demás Estados comunistas o "democracias populares", cuyas constituciones se indicarán de inmediato, en los que al igual que en la U.R.S.S. prevalece el principio político del partido único.

República Democrática de Alemania:

Constitución de 8 de octubre de 1949, art. 12: Todo ciudadano tendrá derecho a constituir asociaciones o sociedades para fines que no sean contrarios a las leyes penales.

Art. 13. I) Las asociaciones cuyos estatutos establezcan fines de promoción del orden democrático de la vida pública, de conformidad con la presente Constitución, y cuyos órganos sean designados por los miembros, tendrán derecho a presentar candidatos a representantes del pueblo en los municipios, departamentos y Países.

II) Únicamente las asociaciones cuyos estatutos establezcan fines de promoción del orden democrático de la vida política y social en toda la República, y cuyas actividades se extiendan a la totalidad del territorio nacional podrán presentar

candidaturas a la Cámara Popular ("Volkskammer").

Art. 14. 1) Queda garantizado para toda persona el derecho a pertenecer a asociaciones cuyos fines sean mejorar las condiciones de trabajo y el salario. Se tendrá por contrario a las leyes y se prohibirá todo acuerdo o medida tendiente a restringir o impedir el ejercicio de este derecho.

Bulgaria: Artículo 57 de la Constitución: Los ciudadanos búlgaros tienen derecho a formar sociedades, asociaciones y organizaciones que no sean contrarias al Estado y al orden público establecido por la presente Constitución. La ley prohíbe y castiga la formación y la participación en organizaciones cuyo objeto es privar al pueblo búlgaro de los derechos y libertades conquistados con el levantamiento nacional del 9 de setiembre de 1944, y garantizados por la presente Constitución, o restringir estos derechos y libertades, poner en peligro la independencia nacional o la soberanía de la patria; u organizaciones que abierta o secretamente propaguen la ideología fascista o antidemocrática o faciliten la agresión imperialista.

Checoslovaquia: Artículo 24 de la Constitución: El derecho de formar asociaciones es garantizado en tanto el orden público democrático o el derecho y el orden público no sean amenazados.

Rumania: Artículo 32 de la Constitución: Los ciudadanos tienen el derecho de asociación y de organización si los fines perseguidos no están dirigidos contra el orden democrático establecido por la Constitución. Toda asociación de carácter fascista o antidemocrático está prohibida y es punible por la ley.

Yugoeslavia: Artículo 27 de la Constitución: A los ciudadanos les está garantizada la libertad...de asociación.

República Popular de Polonia: Constitución de 22 de julio de 1952, art. 71: 1. La República Popular de Polonia asegura a los ciudadanos la libertad de palabra, de prensa, de reuniones y asambleas, de procesiones y manifestaciones.

2. A la realización de esta libertad sirve la entrega para su uso, al pueblo trabajador y sus organizaciones, de las imprentas, las existencias de papel, los edificios y salas públicos, los medios de comunicación, así como otros medios materiales indispensables.

Art. 72. 1. Con el fin de promover la actividad política, social, económica y cultural del pueblo trabajador de la ciudad y del campo, la República Popular de Polonia asegura a los ciudadanos el derecho de asociarse.

2. Las organizaciones políticas, los sindicatos, las agrupaciones de campesinos trabajadores, las asociaciones cooperativas, las organizaciones juveniles, femeninas, deportivas y de defensa, las asociaciones culturales, técnicas y científicas, como también las demás organizaciones sociales del pueblo trabajador, agrupan a los ciudadanos para su activa participación en la vida política, social, económica y cultural.

3. La creación y la participación en asociaciones cuyos fines o actividades atenten contra el régimen político y social o contra el orden legal de la República Popular de Polonia, están prohibidos.

República Popular de China: Constitución de 20 de setiembre de 1954, art. 9 inc. segundo: El Estado orienta y ayuda a los artesanos individuales y a otros trabajadores

individuales no agrícolas en el mejoramiento del gobierno de su negocio, y les estimula a que se organicen voluntariamente en cooperativas de producción y de abastecimiento y venta.

Art. 87. Los ciudadanos de la República Popular China tienen libertad de palabra, de prensa, de reunión, de asociación y de participar en procesiones o manifestaciones. El Estado garantiza estas libertades de los ciudadanos proporcionándoles las facilidades materiales necesarias.

Capítulo III

EL DERECHO DE ASOCIACION EN LA CONSTITUCION NACIONAL

1. Formulación

41. La Constitución uruguaya, vigente con sagra el derecho de asociación de manera expresa:

"Art. 39. Todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley." -(13).

Repite, de este modo, literalmente, el artículo 38 de la Constitución de 1934, que instituyó este derecho específicamente por primera vez, y el de igual número de la de 1942, que lo tomó de aquella.

Las constituciones que con anterioridad rigieron en el país, de 1830 y 1918, no establecían ninguna previsión en este sentido. Era evidente la influencia derivada de la Revolución y las ideas de Rousseau, gravitando sobre los constituyentes de 1830 que eluden la consagración del derecho de asociación en forma concreta. No obstante, en la práctica y por aplicación de los principios de la legislación civil, el derecho de asociación tuvo siempre aceptación y reconocimiento material en la República.

42. La Constitución nacional consagra,

(13) Ley constitucional N° 11.789 de 11 de enero de 1952.

pues, de un modo amplio, el derecho de asociación en favor de todas las personas que habitan el territorio de la República, sean nacionales o extranjeros.

Lo propio ocurre, en general, respecto de las demás Constituciones americanas, a las que se ha pasado revista anteriormente, con las solas excepciones de Haití, que garantiza este derecho respecto de los nacionales únicamente, y la de México, que excluye a los extranjeros cuando pretenden ejercerlo para intervenir en la política del país, materia que queda reservada a los ciudadanos mexicanos con exclusividad.

2. Fines

43. Según el texto constitucional, la asociación puede perseguir cualquier finalidad, ya sea de orden cultural, deportivo, de beneficencia, asistencia, político, sindical, etc., en forma desinteresada, como lucrativa.

Por su natural latitud, el precepto abarca en la expresión genérica "asociación", tanto a las asociaciones propiamente dichas, cuanto a las sociedades, aunque, como más atrás se ha visto, corresponda distinguir entre ambas.

3. Licitud e ilicitud de las asociaciones

44. La limitación que nuestra Constitución opone al ejercicio del derecho, es el de la ilicitud de la asociación, es decir, que veda la formación o el funcionamiento de aquellas cuyo carácter ilícito haya sido declarado por la ley.

La Constitución no proporciona ninguna orientación específica concreta a la ley

ace ca de cuáles son las razones por las que podrá declararse la ilicitud. El legislador goza, entonces, de amplitud para hacerlo, pero las limitaciones que imponga sólo serán legítimas en cuanto tenga presente la naturaleza del derecho de asociación, y la función que le está reservada en el Estado democrático, que caracteriza al nuestro. (14).

Análogo criterio siguen las Constituciones de la mayor parte de los países americanos, según se vió: Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela; aunque las de Brasil, Cuba, El Salvador y Guatemala suministran alguna directiva concreta para determinadas actividades en especial, que la ley no podrá entonces dejar de incluir en el catálogo de las asociaciones ilícitas.

Una técnica distinta observan, en cambio, las cartas políticas de otros países americanos, que indican expresamente los motivos por virtud de los cuales queda prohibido el establecimiento o funcionamiento de las asociaciones.

Agrupándolas en torno del motivo inhibitorio su nómina es la siguiente: contrarias a la moral (Colombia y Panamá); al orden público o legal (Colombia, Cuba, Honduras y Panamá); a la seguridad (Bolivia); a la soberanía nacional (Cuba); al régimen democrático de gobierno (Brasil, Cuba, Honduras); asociaciones de fines no pacíficos (República Dominicana); asociaciones políticas internacionales o extranjeras (El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú); militares

(14) Constitución, arts. 1º y sigs., 72, etc.

(Puerto Rico); monásticas o conventuales (El Salvador).

45. En cuanto a las Constituciones europeas y de los demás países que se han citado, los motivos que ellas tienen en cuenta para encarar la ilicitud de las asociaciones son los siguientes: contrarias al orden constitucional o legal (República Federal de Alemania, Polonia); al orden público (Bulgaria, Checoslovaquia); al orden público democrático (Checoslovaquia, Rumania); al Estado (Bulgaria); al derecho (Checoslovaquia); a la independencia nacional (Bulgaria); a la soberanía (Bulgaria); a la soberanía nacional (Francia); a la democracia (Francia); al régimen político-social (Polonia); al entendimiento entre los pueblos (República Federal de Alemania); a la ley penal (República Federal de Alemania, Italia, República Democrática de Alemania); a los intereses de los trabajadores (U.R.S.S.); asociaciones peligrosas para el Estado (Suiza); secretas (Italia); ilícitas (Suiza); militares (Italia); favorables a las ideologías fascista o antidemocrática (Bulgaria, Rumania); o a la agresión imperialista (Bulgaria).

4. Precisiones terminológicas y de método.

46. Debe precisarse el sentido de la expresión "asociación ilícita". Ella es empleada en el derecho positivo nacional por primera vez en la Constitución de 1934, conservándose en la ahora vigente. (15)

(15) Supra, núm. 41.

En el sentido de la Constitución, asociación ilícita es genéricamente cualquier tipo posible de asociación opuesta o contraria a la ley, cualquier clase de asociación que la ley defina como ilegal o prohibida.

Ahora bien. Con anterioridad a la vigencia del precepto constitucional, la ley declaró ilegal o prohibió ciertas asociaciones, a las que no denominó expresamente como "asociaciones ilícitas" por no existir esta terminología luego incorporada a la Constitución, pero sin perjuicio de ser, por su naturaleza, asociaciones ilícitas.

Rigiendo ya el precepto constitucional vigente, la ley hubo de ocuparse también, en determinadas circunstancias de una clase especial de asociaciones, a las que, utilizando el léxico constitucional rotuló expresamente "asociaciones ilícitas"; y poco más tarde, de otro tipo de organizaciones a las que, para distinguirlas de las anteriores, denominó como "asociaciones subversivas", no obstante caracterizarse tanto unas como otras, eminentemente, por el rasgo distintivo de su común ilicitud.

Es de las asociaciones ilícitas propiamente dichas o así llamadas por la ley, de que trata fundamentalmente este libro.

47. "Asociación ilícita" es, entonces, el género: todos los tipos prohibidos o ilegales de asociación serán en tal sentido, en el derecho positivo nacional, necesariamente "ilícitos"; aunque por relación a la ley especial sobre la materia, se conciba la existencia de otras asociaciones que, a pesar de su ilegalidad, no reciban la denominación específica de "asociaciones ilícitas".

Por eso, y respetando la terminología formal resultante de la ley especial de 1940, reservaremos el calificativo de "asociaciones ilícitas" para las enunciadas en ella. (16)

En realidad, dos clases de asociaciones son únicamente posibles desde el punto de vista jurídico: las permitidas, o asociaciones "legales", y las prohibidas, o "ilegales".

48. En el presente capítulo se indicarán primero, en forma muy breve, las asociaciones permitidas o legales, y luego, de manera más detenida, las asociaciones ilegales previstas en disposiciones distintas que la ley de 1940. En los capítulos restantes se estudiarán en forma especial aquellas otras asociaciones ilegales que la citada ley denomina como "ilícitas", y que constituyen la materia central de esta publicación.

49. De acuerdo con el plan trazado, pues, resulta necesario efectuar una revisión general de la legislación nacional a fin de establecer claramente, según lo antes expuesto, cuáles son las asociaciones que según ella inviden la calidad de permitidas o legales, y cuáles otras las prohibidas o ilegales.

Antes de hacerlo es conveniente, sin embargo, decir algunas palabras acerca de la personalidad jurídica de las asociaciones en general, registro de personerías y contralor administrativo, tal como estos aspectos se hallan reglados en nuestra legis-

(16) Capítulo IV y siguientes.

lación.

5. Personalidad jurídica
de las asociaciones

50. Vimos con anterioridad cuál fué el sistema, y cuánto tenía de restrictivo, al que antiguamente estuvieron sometidas las asociaciones, en virtud de la desconfianza latente experimentada a su respecto por el Estado. (17)

Cuando se advirtió lo infundado de esa prevención, y se pudieron apreciar los beneficios de distinto orden que de las asociaciones se derivan para el individuo y la comunidad, se reconoció la libertad de asociación. Según fué dicho también más atrás, esa libertad consiste, en esencia, en la posibilidad de que las asociaciones se constituyan sin necesidad de autorización previa de la autoridad.

51. Sin embargo, para que la asociación tenga capacidad jurídica, se convierta en una persona jurídica, y pueda en consecuencia ser sujeto de derechos y obligaciones, es menester el reconocimiento expreso por parte del Estado. Careciendo de este reconocimiento, la asociación existirá de hecho como tal, y su existencia y funcionamiento quedarán sin duda protegidos por la libertad de asociación que la Constitución establece, pero no podrá adquirir bienes, no podrá contratar, no podrá obligarse, estará limitada en el desarrollo de sus fines, care

(17) Supra, Capítulo I.

cerá de una porción importante de esa libertad que define la personalidad de la asociación y que consiste en la posibilidad de poseer y durar. (18).

52. La doctrina y el derecho positivo reconocen como se sabe dos clases de personas. Las unas, reales, los seres humanos, o personas físicas, poseedoras de un nombre, de una situación jurídica integrada por múltiples cualidades y de donde deriva su capacidad de tener un patrimonio, un domicilio y diversas otras consecuencias inherentes a su personalidad; y las otras personas, ficticias, de existencia imaginaria, indistinta y corrientemente denominadas personas civiles, personas morales, o personas jurídicas, según dicen los tratadistas alemanes y las llama nuestra legislación civil.

Preceptúa el Código Civil en el Libro Primero, De las Personas, Tit. I, De las Diferentes Personas Civiles: "Art. 21. Son personas todos los individuos de la especie humana.

Se consideran personas jurídicas, y por consiguiente capaces de derechos y obligaciones civiles, el Estado, el fisco, el municipio, la iglesia y las corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la autoridad pública.

(18) -Supra, núms. 7 y 8. Utilizamos aquí la expresión asociación en su sentido específico, de agrupación persiguiendo un fin no utilitario, desde que para la ley las sociedades comerciales tienen de por sí carácter de personas jurídicas de interés privado.

(Vid., infra, núm. 63)

53. Toda asociación de alguna significación estará, pues, lógicamente interesada en lograr ese reconocimiento, en obtener la personería jurídica, mediante un acto formal de declaración de la autoridad administrativa. Va así a someter sus bases de constitución y funcionamiento, o estatutos, a la autoridad pública solicitándole ese reconocimiento; y ésta deberá otorgarlo toda vez que no compruebe ningún propósito ilícito, ninguna finalidad contraria al derecho; en los fines o en las normas estatutarias de la asociación.

Desde el punto de vista de la asociación, la personería significará una ventaja en el orden del comercio jurídico, haciendo posible y facilitando en la más amplia medida el cumplimiento de sus fines y su duración.

Desde el punto de vista de la sociedad o del Estado, significará una posibilidad de control y de tutela del orden público, en la acepción más extensa de esta expresión.

Por otra parte, como el Estado se halla interesado en promover el desarrollo de las asociaciones, por la contribución que ellas aportan al progreso y al desenvolvimiento social en sus más distintos aspectos, según se ha visto, a punto que muchas de entre ellas ofrezcan un carácter de verdadera utilidad pública, el Estado suele concederles ciertos beneficios, ciertas franquicias, exenciones fiscales y privilegios, pero a condición de que hayan recibido aquel reconocimiento público, esto es, que gocen de la personería jurídica.

Al otorgar la personería, pues, el Estado toma conocimiento y contacto con la asociación, se impone de su presencia y de sus fines, de un modo oficial y formal, y

queda en condiciones de ejercer un elemental control previo y una ulterior vigilancia sobre la asociación y la forma en que ésta cumple con sus fines y obligaciones.

54. Las disposiciones constitucionales mismas prevén, por ejemplo, que "la ley promoverá la organización de sindicatos gremiales; acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica" (19); y que "las instituciones de enseñanza privada que suministren clases gratuitas a un número de alumnos y en la forma que determinara la ley, y las instituciones culturales, serán exoneradas de impuestos nacionales y municipales como subvención por sus servicios." (20)

55. Y la ley ordinaria vigente reconoce como institutos culturales, incluidos en el citado artículo 69 de la Constitución, a los efectos de la exención de impuestos, a los seminarios o casas de formación de las congregaciones o instituciones de cualquier religión, las salas de biblioteca, salones de actos públicos, locales destinados a las clases de comercio, música, labores y economía doméstica; las canchas y centros de deportes y entretenimientos para jóvenes, fundados y sostenidos por las parroquias o instituciones que no tengan fin de lucro.

Asimismo, están exoneradas de todo impuesto nacional o departamental, y de todo tributo, aporte y/o contribución, las instituciones culturales, de enseñanza, y

(19) Art. 57.

(20) Art. 69.

las Federaciones o Asociaciones deportivas, así como las instituciones que las integren, siempre que éstas y aquéllas gocen de persona jurídica.

Están igualmente exoneradas de todo impuesto nacional o departamental, así como de todo tributo, aporte y/o contribución los bienes, de cualquier naturaleza, de las mencionadas instituciones culturales, así como los de las actuales y/o futuras Diócesis de la Iglesia Católica Apostólica Romana, y los de cualquiera otra institución religiosa, que posean, reciban o adquieran, destinados al culto, a obras asistenciales, a obras educacionales y a actividades deportivas.

La Sociedad de San Vicente de Paul (Conferencia de Hombres y Señoras) está eximida de toda clase de impuestos; así como también los bienes de las asociaciones benéficas de asistencia gratuita a los pobres, enfermos o inválidos.

Las personas jurídicas Diócesis de la Iglesia Católica Apostólica Romana, creadas o a crearse en el futuro por la Sede Apostólica, al formular las respectivas declaraciones juradas, deben indicar los bienes no exentos a los efectos del pago de impuesto.

Se hallan amparados por las mismas exoneraciones antes indicadas, los partidos políticos permanentes o sus fracciones con derecho a uso del lema, y también los síndicatos obreros con personería jurídica. (21)

56. Una facilidad especial para la refor

(21) Ley N° 12802 de 30 de noviembre de 1960, art. 134.

ma de sus estatutos concede la ley N° 12284 de 17 de mayo de 1956 a las asociaciones civiles en general que, gozando de personería jurídica, tengan más de cinco mil asociados y cuyos estatutos exijan para ser reformados quorum o mayorías especiales. Al sólo fin de la aprobación de nuevos procedimientos de los textos estatutarios, la ley autoriza a efectuar, como etapa complementaria del trámite vigente, una segunda convocatoria del órgano que corresponda, el que podrá sesionar entonces con el número de asociados que concurrán, y adoptar resoluciones por mayoría del total de presentes.

a. Registro de personerías jurídicas

57. Las disposiciones en vigencia atribuyen al Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social competencia en materia de personería jurídica. Es del resorte de esta Secretaría de Estado acordar, o denegar, la personería jurídica. (22)

El Decreto de 13 de abril de 1925 dispuso en su artículo 1° que el Ministerio de Industrias, que hasta esa fecha había venido interviniendo en el otorgamiento de las personerías jurídicas (23), debería pasar al de Instrucción Pública los asuntos que estuviesen en trámite y también los que se encontrasen archivados.

(22) Decretos de 17 de enero de 1919, art. 1°-G) y 13 de abril de 1925, y Ley N° 9463 de 19 de marzo de 1935, art. 5° inc. 1°

(23) Decreto de 17 de enero de 1919, art. 2°-C). Con anterioridad esta materia fué competencia del Ministerio de Fomento.

En los artículos siguientes dispone el citado Decreto:

"2º. Con los expedientes que se le remitan de las personerías jurídicas acordadas y las nuevas que se concedan en lo sucesivo el Ministerio de Instrucción Pública formará un registro de personerías jurídicas que deberá contener espacio para los siguientes datos, que serán llenados siempre que constaren de los estatutos respectivos: nombre y objeto de la asociación, lugar de domicilio o sede, fecha del otorgamiento de la personería jurídica, duración de la asociación o si es por tiempo indeterminado, bienes o capital de la asociación, prórroga, reforma o ampliación de sus estatutos y fechas de la aprobación, si la asociación goza de alguna exención o privilegio del Estado así como alguna otra particularidad que pueda distinguirla. El registro es simplemente informativo sin que la deficiencia de sus datos, que los interesados deberán controlar en todo caso con los documentos originales, pueda acarrear responsabilidad a la Administración.

"3º. A los efectos del registro establecido por el artículo anterior, el Ministerio de Hacienda comunicará al de Instrucción Pública de acuerdo con un formulario que permita llenar los datos expresados, cuyo formulario se legajará y archivará una vez practicado su registro, todas las personerías jurídicas y autorizaciones de Bancos y sociedades comerciales que otorgue de acuerdo con la facultad que le confiere el inciso 2º del artículo 12 del Decreto de 14 de marzo de 1907. En el Registro de Bancos y Sociedades Comerciales, además del domicilio o sede de la Administración, se hará constar si tienen o no Directorio local.

"4°. Lo establecido en los artículos anteriores es sin perjuicio de la intervención y registro de las asociaciones profesionales, que tengan o no personería jurídica, correspondiente al Instituto del Trabajo."

58. Sin embargo, las facultades administrativas de control previstas en las normas anteriores, según documenta en su exposición de motivos un Decreto posterior, de fecha 13 de junio de 1957, se vinieron ejerciendo "hasta el presente en forma restringida, actuando la administración en contadas ocasiones y a impulso de parte". "El inusitado crecimiento de las solicitudes de reconocimiento como personas jurídicas de Instituciones que se atribuyen una finalidad cultural o deportiva genérica, ha determinado un examen de numerosos expedientes radicados en el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, en el que se llegó a comprobar la necesidad, en defensa de los intereses del fisco e incluso del orden público y buenas costumbres, de indagar la actividad concreta y consiguientemente la verdadera naturaleza, tanto de algunas asociaciones con personería ya otorgada como la correspondiente a otras cuyos petitorios de reconocimiento ofrezcan dudas en cuanto a su procedencia."

59. Por tales motivos, el citado Decreto de 13 de junio de 1957 creó una Comisión Especial Honoraria con el cometido, cuando el Ministerio de Instrucción Pública lo disponga, de indagar:

"a) La existencia real de las personas físicas que conforme a los Estatutos y registros Sociales aparecen identificados

en la consecución de un fin común;

b) Las actividades que se cumplen en los locales establecidos como sede social, con referencia a los determinados como constitutivos del objeto de la asociación;

c) Regularidad de la investidura, en el orden asociativo de las personas que se atribuyan la dirección y gobierno de la entidad;

d) Los demás extremos concretos, que en circunstancias especiales le señale el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social."

La Comisión está integrada por un representante del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, que la preside, por uno del Ministerio del Interior y por otro del de Hacienda, teniendo su sede en el local del primero de dichos Ministerios. Las demás dependencias del Poder Ejecutivo deben prestarle su concurso.

59'. De acuerdo con información recogida en la Dirección General del Ministerio de Instrucción Pública, el número total de personerías jurídicas registradas hasta la fecha de publicación de este libro, alcanza a 11.875 comprendiendo tanto las ya concedidas como las en trámite de inscripción. De acuerdo con su naturaleza, dichas personerías corresponden a asociaciones de carácter cultural, deportivo, recreativas, así como a sociedades anónimas y cooperativas.

b. Intervención administrativa
en asambleas de asociaciones
con personería jurídica.

60. Una situación especial se suscitaba con frecuencia al producirse conflictos y desórdenes en el seno de muchas asociaciones con personería, en oportunidad de la celebración de sus asambleas, dando motivo a que sus integrantes, o algunos de éstos, en pugna interna con otros, acudiesen a las autoridades, incluso a la policía, en procura de auxilio e intervención.

No existiendo disposición expresa al respecto, el Poder Ejecutivo consideró necesario reglamentar la intervención que en tales casos debería corresponder a los órganos públicos competentes, dictando a este efecto el Decreto de 8 de diciembre de 1933.

Es importante esta disposición, tanto por lo que establece en su parte resolutive, cuanto por sus fundamentos, en mérito a lo cual se reproduce a continuación casi enteramente.

"Con frecuencia — expresa el Decreto en su preámbulo — y con motivo de desórdenes ocurridos en el seno de asociaciones privadas con goce de personería jurídica, las autoridades administrativas y las policiales son objeto de consultas y requerimientos por parte de los interesados, sin que hasta ahora hayan recibido solución racional las situaciones creadas por esas gestiones, en virtud principalmente de la total ausencia de normas concretas para proceder en tales casos. De acuerdo con el artículo 21 del Código Civil, las personas jurídicas privadas de creación contingente (corporaciones, establecimientos o asociaciones) han menester de un previo reconoci-

nimiento o autorización emanado del Poder Público para su existencia legal. Por la misma razón de derecho en que esta intervención esencial se funda, debe inquestionablemente reconocérselo al Poder Administrador, como en la práctica invariable se le ha reconocido siempre, potestad bastante para retirar aquella personería, siempre y a condición de que medién circunstancias de tal naturaleza que destruyan o desarreglen el ordenamiento jurídico al cual por virtud del reconocimiento quedara subordinada la existencia de la corporación. Entre tales circunstancias se cuentan el hecho de haber abusado o excedido sus poderes o incurrido dichas personas en transgresiones de las condiciones o cláusulas de la autorización legal; la imposibilidad del cumplimiento de los estatutos; la necesidad o conveniencia de su disolución en vista de intereses públicos fundamentales, o en el cambio o desnaturalización de su finalidad estatutaria. Respondiendo la existencia de las personas jurídicas de que se trata a situaciones que, dadas ciertas necesidades sociales, deben ser legalmente protegidas, es indudable que constituye un deber indeclinable del Poder Público garantizar el regular funcionamiento de esas entidades y proveer lo conducente, toda vez que los organismos creados por los estatutos caigan en estado de conflicto interno que obsté a la finalidad de la asociación o traicione los intereses colectivos o quebrante las normas primordiales de la institución. Con frecuencia ocurre que el funcionamiento interno de estas corporaciones se perturba por hechos o estados que sin alcanzar a configurar estrictamente causa de disolución o de retiro de la personería otorgada, cons-

tituyen no obstante graves anomalías que de no corregirse oportunamente conducirían a la imposición de esa medida de rigor, con el consiguiente perjuicio de ingentes intereses sociales y morales. Frente a esas situaciones, tanto daño se derivaría de la sanción extrema como de la actitud inerte de la autoridad, y por consiguiente urge arbitrar con la antelación debida soluciones administrativas adecuadas para el pronto restablecimiento del régimen jurídico perturbado, en la justa medida necesaria a fin de que tal garantía no degenera en actos de injustificada interceptación de los derechos de asociación y reunión, por lo que conviene dejar en forma inequívoca establecidos los actos concretos que deban dar lugar a la intervención de la autoridad administrativa, los límites en que debe circunscribirse y el procedimiento a que debe ceñirse esa intervención."

61. Por tales motivaciones, el Decreto dispone:

"Art. 1º. Procederá la formal intervención de funcionarios delegados del P. E. en las asambleas que celebren las asociaciones, corporaciones o establecimientos privados con personería jurídica:

1º. Cuando el grado de desorden de los asociados reunidos en asamblea, no permita a la autoridad pública, requerida por ellos, reconocer quiénes ejerzan legalmente la autoridad regular de la corporación anarquizada.

2º. Toda vez que se anuncia que en la Asamblea se procederá de acuerdo con las mayorías estatutarias, a acusar por delito o por falta grave o por exceso de po-

der, o a suspender, remover o deponer a sus representantes preconstituídos, sin que sea posible decidir, al delegado o delegados del P. E. o a las autoridades policiales de qué parte milite la razón, a fin de poner al servicio de aquélla la fuerza pública requerida para restablecer la normalidad o hacer cumplir las resoluciones resistidas.

Art. 2°. En los casos previstos por el artículo anterior, la autoridad administrativa representada por el funcionario o funcionarios designados por el Ministerio de Instrucción Pública al efecto, actuarán directamente si a su juicio mediará razón de urgencia para prevenir sucesos graves o para poner término a notorias omisiones o actos de resistencia pasiva, ostensiblemente dirigidos a contrariar el libre funcionamiento de las disposiciones estatutarias respectivas, sin que ello importe sustituir la acción de la Justicia de Instrucción Criminal, ante la cual cederá inmediatamente la autoridad administrativa en caso de delito y sin perjuicio tampoco de la acción hormal de los Tribunales Ordinarios Civiles ante los cuales se haya decidido suscitar instancia regular por cualquiera de las partes en conflicto.

Art. 3°. La autoridad administrativa indicada asumirá en los casos previstos la dirección de la asamblea, computará los votos que se emitan, compulsará las actas, los estatutos y resoluciones para encauzar en ellos la acción de los asociados, etc., siempre que la mayoría absoluta así lo decida. Propondrá temperamentos de avenimiento o conciliación a las partes discrepantes. Y si no lograra hacer triunfar tales temperamentos, declarará en suspenso la personería jurídica de la corporación, labrando acta que

comunicará al Ministerio de Instrucción Pública, a los efectos que correspondan.

Art. 4°. Los representantes de la autoridad policial se pondrán a las órdenes del funcionario o funcionarios a que se refiere el artículo 1° salvo caso de intervención de la justicia civil o criminal.

Art. 5°. La suspensión a que se refiere el artículo 3° se mantendrá por el término de veinte días, cesando sus efectos una vez vencido dicho plazo, salvo que antes del vencimiento interviniese la justicia civil o criminal confirmando la suspensión o adoptando otros temperamentos ante cualquiera de los cuales cesará toda acción administrativa.

Vencido el término sin que haya tomado intervención la justicia, cesarán todos los procedimientos administrativos restableciéndose las cosas al estado anterior al conflicto. En caso de renacer un estado análogo dentro de los treinta días de la primera intervención y si no mediara acción judicial, el P. E., sin más trámite, retirará la personería jurídica a la corporación. La disolución sólo podrá ser pronunciada en fallo emanado de la autoridad judicial.

Art. 6°. La suspensión administrativa producirá los siguientes efectos:

1°. Incapacitará a los asociados para reunirse; cualquiera sea el local, durante el término de la suspensión.

2°. Impedirá durante el término de la suspensión, que se constituya otra asociación con la misma denominación u objeto, de la cual formen parte afiliados o socios de la suspenso.

Art. 7°. En los Departamentos de la

República, excepción hecha del de la Capital, tendrá el carácter de interventor en representación del Ministerio de Instrucción Pública, el Inspector Departamental de Escuelas o quien haga sus veces."

6. Asociaciones permitidas o legales

62. Ajustándonos a la terminología y al método expositivos más atrás adoptados (24), en este primer grupo de las asociaciones permitidas o legales, cabe mencionar las siguientes clases de asociaciones: las sociedades comerciales o mercantiles, las asociaciones mutualistas, los sindicatos, las asociaciones de funcionarios, y los partidos políticos, en virtud de haber sido todas ellas, en una u otra medida, objeto de reglamentación por parte de la legislación vigente.

A cada una de estas asociaciones en particular se dedican breves referencias seguidamente.

a. Sociedades comerciales

63. Las sociedades comerciales son objeto de regulación en los artículos 387 a 512 del Código de Comercio (25).

La definición que el artículo primeramente citado da de la sociedad mercan-

(24) Núms. 46 y sigtes.

(25) Ley N° 817 de 26 de mayo de 1865, con las adiciones de la Ley N° 823 de 8 de julio de 1865, con vigencia desde el 1° de ju-

til (26), coincide con la de la sociedad civil enunciada en el artículo 1875 del Código Civil (27), hallándose el criterio para distinguir la una de la otra en los actos que realicen.

El artículo 19 de la Ley N° 10793 de 25 de setiembre de 1946, sobre Registros Públicos, resolvió definitivamente una antigua controversia doctrinaria acerca de si la sociedad comercial tiene o no personalidad jurídica, al declarar que son personas jurídicas de interés privado.

64. La legislación prevé distintas clases de sociedades mercantiles, a saber: las colectivas (arts. 387, 453 a 464 del Código de Comercio); las sociedades en comandita

lio de 1866 según lo dispuesto por la Ley N° 841 de 24 de enero de 1866, y las reformas de las leyes N°s. 2666 de 2 de octubre de 1900, 5392 de 25 de enero de 1916, y 8045 de 11 de noviembre de 1926, etc.

(26) Art. 387. La compañía o sociedad es un contrato por el cual dos o más personas se unen, poniendo en común sus bienes e industria, o alguna de estas cosas, con ánimo de partir el lucro que pueda resultar.

Art. 388. Toda sociedad debe tener objeto lícito y ser contraída en el interés común de los asociados.

La sociedad que se contrae sobre hechos ilícitos, o contrarios a las buenas costumbres, no producirá derechos ni obligaciones entre los socios, salvo las responsabilidades en que incurrieran por los hechos ilícitos que cometiesen (art. 198).

(27) Supra, num. 12.

(arts. 425 y sigtes. del citado Código), y en comandita por acciones (Código cit., art. 433, Leyes N°s. 10183 de 1° de julio de 1942, art. 22-2°, y 11285 de 2 de julio de 1949, art. 64); sociedades de capital e industria (art. 435 del mismo Código); sociedades accidentales o en participación, y de hecho (Código cit., art. 444); sociedades de responsabilidad limitada (Decreto-Ley N° 8982 de 26 de abril de 1933. La ley N° 12367 de 8 de enero de 1957, arts. 47 y 48, estableció un impuesto sobre estas sociedades y el Decreto de 9 de abril del mismo año, artículos 22 a 27 reglamentó prolijamente dicha ley); sociedades anónimas (C. de Comercio, art. 404, y Leyes N°s. 2230 de 2 de junio de 1893, 3545 de 19 de julio de 1909, 6889 de 27 de febrero de 1919, 7566 de 12 de abril de 1923, Decreto de 6 de agosto de 1923, etc.

En materia de impuestos cabe recordar entre otras, las siguientes leyes: N°s. 11285 de 2 de julio de 1949; art. 64; 11490 de 18 de setiembre de 1950, art. 40; 12016 de 6 de octubre de 1953, art. 6°; 12367 de 8 de enero de 1957, art. 50; y 12463 de 5 de diciembre de 1957, art. 23. En esta última, relativa al impuesto que deben satisfacer las sociedades anónimas agropecuarias. Un Decreto de 3 de junio de 1958 reglamenta la ley anterior. En cuanto a esta clase de sociedades y las cooperativas con personería jurídica, la Ley N° 12771 de 6 de setiembre de 1960 autoriza la modificación del quorum a los efectos de facilitar la reforma de los estatutos, etc.); sociedades anónimas financieras de inversión o "holdings" (Leyes N°s. 10810 de 16 de octubre de 1946, art.

6°; 11073 de 24 de junio de 1948; 11924 de 23 de marzo de 1953, art. 50; 12276 de 10 de febrero de 1956, art. 23); y sociedades extranjeras (Tratado de Derecho Comercial Internacional de 12 de febrero de 1889, suscrito en el 1er. Congreso de Derecho Internacional Privado de Montevideo, C. Civil, art. 2394).

65. La ley N° 10.761 de 15 de agosto de 1946 estableció el estatuto legal de las sociedades cooperativas.

Se entiende por tales "las que reparten sus rendimientos a prorrata entre los socios, en razón del trabajo de cada uno, si se trata de cooperativas de producción, y en proporción a las operaciones realizadas, en las de consumo." (art. 1°).

Estas sociedades no pueden tener como finalidad principal ni accesoria la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidades o de regiones determinadas, y se hallan exoneradas, durante los primeros cinco años de funcionamiento, del impuesto inmobiliario sobre sus inmuebles, y del de patente de giro, así como de papel sellado y timbres en todos los actos de su constitución y registro, etc. (28).

Las sociedades cooperativas agrope-

(28) Arts. 7° y 32 de la Ley. El Decreto de 26 de octubre de 1946 encomendó a la Inspección General de Haciendas un contralor estricto de las cooperativas y su funcionamiento, con especial encargo de formular denuncia en caso de comprobar contravenciones. La reglamentación de la ley 10761 fué aprobada por el Decreto de 5 de marzo de 1948, etc.

cuarias se rigen por la Ley N° 10008 de 5 de abril de 1941, que en su artículo 27 les otorga diversos beneficios y privilegios.

1) Registro

66. El Código de Comercio prescribe el registro de las sociedades comerciales. Para su inscripción, deben presentarse "las escrituras en que se contrae sociedad mercantil, cualquiera que sea su objeto o denominación". (29)

Tratándose de sociedades colectivas o en comandita, el asiento en el Registro Público de Comercio debe indicar: fecha del contrato, nombres, profesiones y domicilio de los socios comanditarios; la firma social y la designación de si la sociedad es general o particular, y en este caso, la especialidad; nombres de los socios autorizados para administrar y usar la firma de la sociedad; cantidades entregadas o que se hubieren de entregar por acciones en comandita; duración de la sociedad; y en general, todos los artículos del contrato que puedan determinar los derechos de los terceros respecto de los socios. La inscripción llevará la fecha en que la escritura o contrato de sociedad se presente ante el Juez Letrado de Comercio o Juez Letrado Departamental respectivo. (30).

Si la sociedad tuviese varias casas de comercio en distintos puntos no sujetos al mismo Juzgado, se cumplirá en todas ellas con el requisito anterior. Las socie

(29) Código de Comercio, art. 47-2°.

(30) Código cit., art. 397.

dades estipuladas en países extranjeros con establecimiento en el Estado, tienen obligación de hacer igual registro, antes de empezar sus operaciones, ante el Juzgado del respectivo domicilio. (31)

Tratándose de sociedades anónimas, deben ser administradas por mandatarios revocables, socios o extraños, pudiendo solamente establecerse por tiempo determinado y con autorización del Poder Ejecutivo. (32).

"La escritura, estatutos y actos de autorización de las sociedades, deben ser inscriptos en el Registro de Comercio, y publicados en los periódicos por el Juzgado respectivo antes que empiecen a ejercer sus operaciones. Las sociedades sólo pueden ser prorrogadas con aprobación del Poder Ejecutivo que hubiese autorizado su institución, procediéndose a nuevo registro." (33)

La ley 6889 de 27 de febrero de 1919 encomienda a la Inspección General de Hacienda la vigilancia y fiscalización de las sociedades anónimas nacionales y extranjeras, para ejercer su principal comercio en la República, así como de las sucursales y agencias, en la forma y condiciones que dicha ley establece.

El Decreto de 28 de julio de 1914 reglamentó la inscripción en los Registros Públicos de Comercio de los contratos de sociedades comerciales que consten en documento privado, requiriéndose también el nombre, apellido, nacionalidad, estado civil y domicilio de los otorgantes, fecha y lugar

(31) Código cit., art. 398.

(32) Código cit., art. 405.

(33) Código cit., art. 407

del otorgamiento del contrato, etc.

b. Asociaciones mutualistas de asistencia médica e instituciones afines

7. También han sido objeto de disposiciones reglamentarias especiales las asociaciones de carácter mutualista.

Como se sabe, el mutualismo consiste en un régimen de prestaciones recíprocas sobre el que basan sus actividades determinadas asociaciones. En el Uruguay, han adquirido gran desarrollo, desde hace mucho tiempo, las mutualistas de asistencia médica, es to es, aquellas constituidas con el propósito de cuidar y proteger la salud de sus afiliados. (34) Ellas comparten con el Estado, en una medida muy importante, la atención de la salud pública. Según una estimación reciente, el 19% de la población nacional recibiría asistencia en los organismos dependientes de Salud Pública, 61% en mutualistas, y el 31% mediante atención privada. (35)

8. Con posterioridad al Decreto de 8 de diciembre de 1933, dictado como se vió para regir el buen orden y regular funcionamiento, mediante el debido contralor de sus asambleas, de las asociaciones en general (36); pero que en la práctica fué solamente

(34) En 1953 se conmemoró precisamente el centenario del mutualismo en la República, declarándose fiesta cívica el día 25 de setiembre. (Ley 12004 de 18 de setiembre de 1953).

(35) Encuesta del I.U.D.O.P., cit. por Eduardo H. Galeano, Hospitales (II), Los pioneros del engranaje, semanario "Marcha N°

te aplicado a las mutualistas, se dictó el Decreto-Ley N° 10384 de 13 de febrero de 1943, específicamente destinado a reglar la situación de esta clase de asociaciones.

Esta disposición legal define a las asociaciones mutualistas como aquellas "instituciones que inspiradas tan sólo en propósitos de mutuo socorro, otorguen a sus asociados asistencia médica completa (37) y ayudes subsidiarias sin perseguir lucro alguno y en las que el capital pertenezca a todos sus integrantes."

La misma norma define también a las sociedades de producción sanitaria, que tienen idéntico fin que las anteriores, pero que son organizadas por instituciones gremiales médicas con personería jurídica; a las sociedades patronales o gremiales de asistencia médica creadas por entidades industriales, comerciales o gremiales; a las sociedades médicas de asistencia organizadas por profesionales para prestar asistencia a sus suscriptores; y a las empresas comerciales de asistencia, fundadas por particulares o instituciones mercantiles, con capital propio y fines de lucro.

En su artículo 2° y siguientes la disposición fija ciertas normas de necesaria observancia para el gobierno de las mutualistas, aparte de lo que prevengan sus estatutos, y prescribe que las que en el futuro se

1897.

(36) Supra, núms. 60 y 61.

(37) El sentido de la expresión legal "asistencia médica completa", ha sido interpretado como "una asistencia médica que pueda considerarse efectiva y, en lo posible, no inferior a la prestada por las instituciones de

constituyan, para entrar en funcionamiento, deberán obtener la personería jurídica. (38)

Estas asociaciones quedan sometidas al contralor del P.E., acerca de la forma en que cumplen sus cometidos y funcionamiento de los servicios (asistencia médica, subsidios, medicamentos, profilaxis, higiene y previsión social), régimen de elecciones, renovación de autoridades y asambleas, gestión financiera y contable, etc. El P.E., mediando pedido escrito de no menos del 20% de los asociados o suscriptores, puede disponer la intervención de esas asociaciones por causa de irregularidades graves, y al solo efecto de promover la renovación de autoridades y la restitución de la asociación a su actividad normal. Si las irregularidades persisten a pesar de estas medidas, el Poder Ejecutivo debe promover el retiro de la personería jurídica ante la autoridad judicial.

Las mutualistas están exoneradas de toda clase de impuestos nacionales o municipales, excepto las obligaciones jubilatorias. El Ministerio de Salud Pública puede cederles, a precio de costo, los sueros, vacunas y específicos preparados en sus labo-

Salud Pública en la Localidad." (Decreto de 7 de junio de 1945).

(38) Art. 4°. El inciso D) del art. 2° de este Decreto-ley, relativo a la renovación del mandato de las autoridades de las mutualistas, fué sustituido por la Ley N° 12413 de 24 de setiembre de 1957, que impone esa renovación cada cuatro años, como máximo, y un ejercicio social, como mínimo, entre una y otra elección, impidiendo a los titulares ser reelectos por más de un período consecutivo.

ratorios, etc. (39)

69. Un Registro de Sociedades Mutualistas de asistencia y organismos afines lleva el Ministerio antes citado, siendo la inscripción de carácter obligatorio. En caso de incumplimiento, la asociación se hace pasible de multas, y en caso de reincidencia, de intervención, etc. (40)

Otro Decreto, también de fecha 15 de junio de 1944, reglamentó el contralor administrativo de las mutualistas y forma en que éstas deben realizar la inscripción, el procedimiento de los funcionarios del Ministerio de Salud Pública en las inspecciones, fiscalización de los actos electivos, sanciones, etc. (41).

La competencia del Ministerio aludido en esta materia es, podría decirse, natural; pero se encuentra expresamente afirmada en la Ley N° 9202 de 12 de enero de 1934, arts. 2° incisos 6° y 14. (42)

(39) Vid., además, el art. 3° de la Ley N° 12057 de 28 de noviembre de 1953.

(40) Para la mejor eficacia del contralor, la Resolución de 20 de abril de 1955 implantó el régimen de la declaración jurada para las mutualistas y afines.

(41) Decreto de 15 de junio de 1944.

(42) Ley Orgánica de Salud Pública, Art. 2°: En materia de Higiene, el Ministerio de Salud Pública ejercerá los siguientes cometidos: Reglamentar y controlar el ejercicio de la medicina, la farmacia y profesiones derivadas y los establecimientos de asistencia y prevención privados.

Art. 14: Corresponde al Ministerio de Salud Pública reglamentar y vigilar el ejercicio de

c. Sindicatos

70. Los sindicatos obreros constituyen otro tipo especial de asociación que ha merecido previsión expresa en el derecho positivo vigente.

La Constitución de 1934, en norma que pasó luego al artículo 57 de la Constitución que rige, dispuso: "La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personalidad jurídica."

Se ha sostenido, por uno de los más calificados comentaristas de nuestra Constitución, que previendo ésta el establecimiento de una justicia del trabajo en el mismo precepto antes citado, "resulta evidentemente indispensable la existencia de una buena, seria y responsable organización sindical. Los tribunales de conciliación y arbitraje, como los consejos de salarios, no podrán funcionar razonablemente sino sobre la base de que los obreros estén organizados, bien organizados, y que sus

las profesiones... (de médico, cirujano, farmacéutico, odontólogo y obstétrico) y de todas las auxiliares de la medicina. También le corresponde reglamentar y vigilar el funcionamiento de las instituciones privadas de asistencia de las sociedades mutualistas y de las instituciones de carácter científico y gremial cuando se refiere a las profesiones citadas...

organizaciones sean responsables." (43)

Sin embargo, las distintas iniciativas habidas para reglamentar este importante aspecto, desde 1934 en adelante (entre los proyectos más importantes cabe recordar el elaborado por el catedrático de Derecho Laboral de nuestra Facultad de Derecho, Francisco DE FERRARI) (44), no han merecido aprobación legislativa.

71. Indirectamente, otras normas legales rozan por incidencia esta materia, como la Ley N° 10449 de 12 de noviembre de 1943, sobre Consejos de Salarios. Esta ley ha sido objeto de reglamentación por los Decretos de 19 de noviembre de 1943 y de 17 de mayo de 1944, etc.

72. La Organización Internacional del Trabajo, de la que el Uruguay forma parte, aprobó en la Conferencia general de esta organización celebrada en San Francisco, el 17 de junio de 1948, el Convenio 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de asociación.

El citado Convenio, que constituye legislación positiva para nuestro país en virtud de haber sido ratificado por la Ley N° 12030 de 27 de noviembre de 1953, consta de cuatro partes: en la primera, regula la libertad sindical, en la segunda, la protección del derecho de sindicación, y en las dos restantes con

(43) Justino Jiménez de Aréchaga, op. cit., T. II, pág. 79.

(44) Diario Oficial de 28 de mayo de 1947.

sagra disposiciones diversas y de forma inherentes a los instrumentos internacionales.

En el artículo 2° del Convenio se reconoce el derecho de los trabajadores y empleadores de constituir organizaciones, así como el de afiliarse a ellas, con la sola condición de observar sus estatutos, sin ninguna distinción y sin autorización previa. En el 4° se prevé que las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones citadas, sus federaciones o confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las condiciones prece dentes. (art. 7°).

Al ejercer los derechos que el Convenio les reconoce, los trabajadores, los empleadores y sus respectivas organizaciones están obligados, al igual que las demás personas o colectividades organizadas, a respetar la legalidad. (art. 8°-1).

Para el Convenio, el término "organización" significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores. (art. 10).

Un otro Convenio de la O.I.T., el N° 98, igualmente ratificado por nuestra legislación, trata de la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

Al 1° de enero de 1961, el Convenio 87, además del Uruguay, había sido aprobado

por otros 52 países (45); y el 98, a la misma fecha, por 44, aparte también del Uruguay. (46)

a. Asociaciones de funcionarios

73. Las asociaciones de funcionarios del

- (45). República Federal de Alemania, Alto Volta, República Árabe Unida, Argentina, Austria, Bélgica, R.S.S. de Bielorussia, Birmania, Bulgaria, Camerún, República Centroafricana, Congo (Brazzaville), Congo (Leopoldville), Costa de Marfil, Costa Rica, Cuba, Chaud, Dahomey, Dinamarca, República Dominicana, Filipinas, Finlandia, Francia, República Gabonesa, Guatemala, República de Guinea, Honduras, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Luxemburgo, República Malgache, República del Mali, México, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Reino Unido, Rumania, Senegal, Suecia, Togo, Túnez, R.S.S. de Ucrania, U.R.S.S., y Yugoslavia.
- (46). Albania, República Federal de Alemania, República Árabe Unida, Argentina, Austria, Bélgica, R.S.S. de Bielorussia, Brasil, Bulgaria, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, República Dominicana, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Guatemala, República de Guinea, Haití, Honduras, Hungría, Indonesia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Federación Malaya, Marruecos, Nigeria, Noruega, Pakistán, Polonia, Reino Unido, Rumania, Sudán, Suecia, Túnez, Turquía, R.S.S. de Ucrania, U.R.S.S. y Yugoslavia.

Estado están protegidas en el Uruguay por los preceptos constitucionales generales de libertad, en cuanto el hecho de ser funcionario, no les priva de su calidad o condición de ciudadanos. Especialmente los derechos de reunión y asociación, juegan en este caso.

Complementariamente, han de tenerse en cuenta otras normas de la Constitución, relativas a las obligaciones de los funcionarios, a la carrera administrativa y al estatuto. (47)

Según los servicios, existen normas específicas condicionantes del derecho de asociación de los funcionarios. Verbi gracia, tratándose de funcionarios policiales, está dispuesto que no deben formar parte de asociaciones cuando ello los vincula en forma tal que pueda comprometer la imparcialidad necesaria con que deben de proceder en el ejercicio de la función pública; aunque

(47) Artículo 58: Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie. No podrán constituirse agrupaciones con fines proselitistas utilizándose las denominaciones de reparticiones públicas o invocándose el vínculo que la función determina entre sus integrantes.

Art. 59. La Ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario...

no les esté vedado aconsejar la creación y fomento de organizaciones de cultura y ayuda. (48)

El Estatuto del Funcionario (49) dispone en su artículo 27, que "los funcionarios públicos pueden constituir asociaciones para la defensa de sus intereses profesionales..."; aún cuando el régimen general que esa disposición consagra es aplicable a los funcionarios dependientes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, los Municipios, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados; pero no así a los empleos

Art. 60. Establécese la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la Administración Central que se declaren inamovibles, sin perjuicio de lo que sobre el particular disponga la Ley por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y de lo establecido en el inciso 3° de este artículo.

Su destitución sólo podrá efectuarse de acuerdo con las reglas establecidas en la presente Constitución.

No están comprendidos en la carrera administrativa, los funcionarios de carácter político o de particular confianza, estatuidos con esa calidad por Ley aprobada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los que serán designados y podrán ser destituidos por el órgano administrativo correspondiente."

Vid., asimismo, artículos 61 y sigtes., de la Constitución, etc.

(48) Resolución de 26 de abril de 1939.

(49) Decreto-Ley N° 10388 de 13 de febrero de 1943.

diplomáticos, consulares, docentes, militares, navales, policiales, de institutos penales, bancarios y de judicatura "que se regirán por leyes especiales en vigencia o a dictarse." (50)

No obstante el reconocimiento y consagración del principio, en la forma expuesta, las asociaciones de funcionarios devienen ilícitas o están prohibidas en determinadas situaciones, según se indica al tratar de las asociaciones prohibidas o ilegales más adelante. (51)

a. Partidos políticos

74. Otra importante modalidad de asociación que es materia de regulación legal, la constituyen los partidos políticos.

Se ha observado más atrás la trascendencia que esta clase particular de asociaciones tienen en el funcionamiento normal del régimen democrático de gobierno. (52) Asimismo, se ha visto la preocupación de algunas Constituciones relativamente recientes, como la de Guatemala y Honduras, por ejemplo, en definir la naturaleza de los partidos políticos como instituciones de derecho público, garantizar su existencia y funcionamiento, y establecer ciertas directivas jurídico-políticas que son o se estiman básicas, y de las cuales la legislación ordinaria no podrá apartarse. (53). Esa preocupación no hace más que traducir el con-

(50) Decreto Ley cit., art. 40.

(51) Infra, núm. 86.

(52) Supra, núm. 36.

(53) Supra, núm. 38.

vencimiento de la imprescindible necesidad de los partidos políticos para la vida y normal actividad de las instituciones democráticas; porque el sistema de partidos es decididamente inseparable de la democracia o gobierno del pueblo.

75. Si bien la ley —e incluso la Constitución misma lo hace en algún caso, como se vió— no puede desinteresarse de la presencia y actividad de los partidos políticos, su actitud debe ser, cuando se manifiesta, extremadamente cautelosa, pues de otro modo podría perturbar la necesaria espontaneidad en la formación de los partidos y, especialmente, coartar sus transformaciones internas, tan directamente ligadas a la libre evolución de las ideas políticas dominantes y al juego de la opinión pública.

No obstante, y aún cuando ello nada tenga que ver con el régimen de reglamentación legal intensa a que los partidos se han visto sometidos en los sistemas totalitarios, en los que prevalece el sistema del partido único (54), no puede desconocerse que resultan indispensables algunas directi-

(54) Desde el punto de vista democrático y racional esto supone una contradicción profunda, porque "partido" significa justamente "parte", como observa RADBRUCH, esto es, verdad parcial y unilateral. Uno de los rasgos esenciales y necesarios del sistema de partidos en el gobierno, como medio de lograr que aquellas verdades parciales y aquellas unilateralidades se complementen entre sí, en una línea de continuidad. (Op. cit., p. 168).

vas fundamentales, emanadas de la ley, que orienten y canalicen, en el sentido de facilitar, la importante misión pública que ha de atribuirse a los partidos políticos. Como dice Aréchaga, "aún en los países democráticos se ha sostenido la necesidad de dictar ciertas normas respecto de los partidos políticos, sea para impedir que su conducción pueda caer en manos de grupos oligárquicos, sea para impedir que en la tarea de selección de candidaturas, que representa un primer momento en el proceso electoral general, se apliquen métodos impropios del régimen democrático, o que, mediante la inyección de recursos económicos desde el exterior, potencias extranjeras puedan gravitar o influir en los procesos políticos internos de los demás países."

76. Los partidos políticos actúan, en nuestro país, caracterizados por denominaciones partidarias o "lemas", que los individualizan, y que pertenecen exclusivamente a la mayoría de sus respectivos componentes. (55).

La ley N° 9524 de 11 de diciembre de

(55) Ley N° 9378 de 5 de mayo de 1934, art. 1°. Preceptúa esta ley que "cuando más de una entidad pretenda la calidad de autoridad nacional de un partido político... se reputará tal hasta las primeras elecciones generales que se realicen a aquella que cuenta con la adhesión de la mayoría de los legisladores correspondientes a dicho partido", etc. Esta ley fué reglamentada por el Decreto de 16 de diciembre de 1936. Análogo principio reitera la Ley N° 9831 de 23 de

1935 establece que "los partidos políticos que... tengan la propiedad del lema partidario — y cuyos fines no sean opuestos a la Constitución ni a las leyes de la República — son personas jurídicas." Para su reconocimiento como tales, deben presentarse al P. E. los instrumentos originales o copias auténticas de su carta orgánica o estatutos y la nómina de las personas que integran sus órganos directivos, etc.

Se atribuye así, por la ley, de pleno derecho, la personalidad jurídica a los partidos políticos, entendiéndose facilitar su funcionamiento y asegurar la vigencia del régimen de partidos.

Los trámites para el reconocimiento de personería son gratuitos, y los partidos que la tienen quedan sujetos al control financiero y estatutario de la Inspección General de Hacienda conforme a lo previsto por el artículo 5º de la Ley N° 6889 de 27 de febrero de 1919.

77. Distintas leyes han afectado fondos especiales a los partidos políticos, con antelación a las elecciones generales, para que puedan atender los gastos que demanda la confección de listas, difusión de sus programas, actos públicos y propaganda electoral. A ese fin la ley fija una proporción para la distribución, teniendo en cuenta el caudal de votos de cada partido, etc. En un principio, esta contribución del tesoro público encaraba solamente el pago de los gastos de impresión de las hojas de votación,

mayo de 1939 en cuanto a la propiedad del lema, etc.

que quedaba a cargo de la Corte Electoral. (56) Esta disposición fué sustituida en 1954 por la Ley N° 12145 de 19 de octubre de dicho año, que instituyó un fondo "para sufragar los gastos de los partidos o grupos políticos en las elecciones...". La Ley N° 12561 de 21 de octubre de 1958 elevó el monto de aquel fondo, para las elecciones de ese año, a cinco millones de pesos, a distribuirse "en proporción al número de votos obtenidos por las listas de candidatos al Senado", etc.

La ley N° 11490 de 18 de setiembre de 1950, art. 74, exoneró del impuesto de contribución inmobiliaria a los inmuebles de propiedad de los partidos políticos exclusivamente destinados a sedes de sus organizaciones partidarias, franquicia que, como más atrás se vió, la ley vigente extendió a toda clase de impuestos en general. (57).

O sea, en resumidas cuentas, que la legislación se orienta a favorecer la actividad de los partidos políticos, estando inspiradas las normas reglamentarias en un sentido muy amplio.

7. Asociaciones prohibidas o ilegales

78. El segundo grupo de asociaciones que más atrás se distinguiera (58); se vincula

(56) Ley N° 8312 de 17 de octubre de 1928, art. 30, con las modificaciones dispuestas por la ley N° 11603 de 18 de octubre de 1950.

(57) Ley N° 12802 de 30 de noviembre de 1960, art. 134, supra, núm. 55.

(58) Supra, núm. 48.

ya en forma directa con el punto central tratado en este libro: asociaciones prohibidas o ilegales.

En él, corresponde estudiar las siguientes, conforme con la legislación nacional: la asociación para delinquir o asociación delictuosa, las congregaciones religiosas conventuales, las asociaciones ilícitas propiamente dichas, y las asociaciones subversivas.

De cada una de estas asociaciones, en particular, se trata de aquí en adelante.

a. Asociación delictuosa

79. La ley penal ordinaria se ocupa de una forma delictuosa especial de asociación, la asociación para delinquir:

Art. 150 del Código Penal: "Asociación para delinquir.- Los que en número que no bajaren de cuatro, se asociasen para cometer delitos, serán castigados, por el simple hecho de la asociación, con seis meses de prisión a cinco años de penitenciaría."

Se trata de un delito clasificado por el Código como contrario a "la paz pública", que revela un especial índice de peligrosidad, provocando una justa alarma colectiva.

Se da cuando media la unión, en asociación, por acuerdo, expreso o tácito, de un determinado número de individuos, no inferior a cuatro, para cometer, no un particular delito pues estaríamos entonces dentro de la participación criminal, sino y en general un indeterminado número de éstos. O sea, que se trata de hacer del crimen y de la vida delictuosa una verdadera profesión.

Se comprende, entonces, que esto oca

sione una alarma pública, una general tensión o temerosa expectativa en la sociedad, por el grado de inminente amenaza potencial que para la colectividad toda supone la presencia de tal asociación. Es este solo hecho, la mera existencia de la asociación, lo que lleva a la ley represiva a erigirlo en delito, aún cuando la asociación no haya cometido ninguna otra violación concreta de la ley penal.

Bastará, pues, que se compruebe la existencia de la asociación, para que se configure el delito. No es menester que la existencia resulte de actas, libros y otros actos o instrumentos formales, requeridos comúnmente para la formación y funcionamiento de las asociaciones lícitas, la presencia de un estatuto o reglamento material, etc., sino simplemente que el entendimiento entre los asociados, el acuerdo entre los miembros, pueda efectuarse de algún modo, y que la unión concertada presente características de permanencia, no necesariamente indefinida, sino aún relativa, en el sentido de que se ha previsto la comisión continuada de un programa o serie de delitos, de una pluralidad de delitos. La jurisprudencia de los tribunales italianos ha llegado hasta sostener que ni siquiera el conocimiento de los integrantes de la asociación entre sí sería requisito esencial para configurar la existencia de la asociación criminal.

ZERBOGLIO reduce a tres los requisitos indispensables del delito de asociación para delinquir:

1º) el propósito de asociarse, es decir, la intención de unirse los miembros de la asociación, deducido de cualquier prueba que lo confirme;

2º) la conciencia, en cada uno de los miembros, del vínculo social, del lazo que los une como tales miembros de la asociación delictuosa, así como del número de asociados, elemento este último importante porque la ley suele establecer un límite mínimo, que en el caso del Código uruguayo queda fijado en cuatro por lo menos;

3º) la naturaleza permanente del vínculo social, es decir, la perdurabilidad, aún relativa de la asociación, a diferencia de la participación criminal, que tampoco requiere el propósito deliberado de asociarse.

Por el solo hecho, pues, de asociarse para delinquir, en el sentido expuesto, cuatro o más sujetos, se consuma el delito previsto en el artículo 150 del C. Penal.

Es un delito formal, de peligro, que hace excepción al principio general de que los actos preparatorios no son castigados, por la especial peligrosidad que para el cuerpo social reviste esa asociación.

Si la asociación no ha cometido aún ningún otro delito, excepto el de su constitución, se castigará a sus integrantes en la forma prevista por el citado artículo 150.

Si la asociación alcanzó a cometer otros delitos, además del de mera asociación, estaremos en presencia de otras infracciones, de actos delictuosos independientes, que se reprimirán conforme a las reglas que rigen el concurso material de delitos. (C. Penal, Lib. I. Tit. IV).

80. Son circunstancias agravantes del delito:

Art. 151 del C. Penal: "Circunstancias agravantes de la asociación delictuosa: Constituyen circunstancias agravantes:

1º. El hecho de haberse constituido

en banda armada.

2°. La de que los asociados sobrepujen el número de diez.

3°. La de ser jefe o promotor.

La primera circunstancia tiene en cuenta un hecho indudablemente grave, por su naturaleza, cual es el de que la asociación no se ha limitado a constituirse con el fin de cometer delitos, sino que lo ha hecho en banda armada, es decir, revelando con ello una disposición inmediata a realizar los delitos propuestos y por consecuencia una mayor temibilidad.

Cuando el número de asociados excede de diez, el elemento peligrosidad que existe en toda asociación delictuosa, asume ya un grado mayor, el concierto es más grande y presumiblemente la alarma, así como los delitos que pudieran cometerse, conmueve de modo más intenso a la sociedad.

Por último, la calidad de promotor o jefe de la asociación delictuosa es reprimida como agravante. Indudablemente, el sujeto que ha tenido la osadía y habilidad de actuar como cabecilla o dirigente de la asociación, promoviendo su formación y orientándola como líder, es para la ley el hombre más temible entre los delincuentes constituidos en asociación, el más peligroso, y por consecuencia el rigor de la sanción debe ser también mayor.

81. El Código establece, finalmente, la pena de prisión de tres a dieciocho meses, respecto de "cualquier asistencia que se preste a la asociación susceptible de favorecer su acción, o su mantenimiento, o su impunidad, fuera de los casos de participación o de encausamiento" (C. Penal, art. 152, Excepción

de las normas relativas a la participación criminal).

Se refiere a la asistencia prestada a la asociación delictuosa por terceros, que no participan de ella, ni la encubren, pero que de un modo u otro favorecen la actuación, o la sobrevivencia, o la impunidad, de aquélla.

b. Congregaciones religiosas conventuales

1) La ley de Conventos de 1885

82. Otra modalidad de asociaciones especialmente sometidas a la reglamentación legal en nuestro país es la de las congregaciones religiosas de tipo conventual.

La ley respectiva, N° 1827, de 14 de julio de 1885, o "ley de conventos", por cuyo nombre es más conocida, declaró la inexistencia de todos aquellos conventos o casas religiosas de vida contemplativa o disciplinaria establecidos en el país a la sanción de la ley sin autorización del Poder Ejecutivo. Asimismo, dispuso que los autorizados que continuarán existiendo, no podrían aumentar el número de las personas recluidas en ellos, y que los demás establecimientos religiosos de caridad, beneficencia, etc., no podrían ser desnaturalizados en cuanto a su fin convirtiéndose en conventos. Todos los establecimientos religiosos quedan sometidos a la autoridad del Poder Ejecutivo en lo relativo a la higiene y al orden público; en caso de resistencia o infracción a la ley, el Gobierno tiene atribución para clausurarlos. Por último, la ley declaró que los votos monásticos o eclesiásticos, de cualquier clase, no producen efec

tos civiles en el país, ni originan exención ni privilegio alguno.

Por ser poco conocida esta ley, y sin duda de aplicación muy relativa o inaplicada, se recoge su texto en el Apéndice.

2) El Decreto de 16 de enero de 1885

83. En realidad, un Decreto anterior del mismo año, de fecha 16 de enero de 1885, había dispuesto ya la prohibición absoluta de toda nueva fundación conventual, hasta tanto el Parlamento se pronunciara sobre el proyecto, que fue elevado conforme a lo previsto por el mismo Decreto con fecha 4 de marzo de 1885.

En este Mensaje el Poder Ejecutivo reivindicaba el ejercicio del Patronato que el artículo 81 de la Constitución de 1830 acordaba (59), y que como resulta del precepto constitucional implicaba la necesidad de que ningún mandato de la Iglesia o sus representantes para el establecimiento o creación de edificios o instituciones religiosas en el país, pudiera tener efectividad, sin la previa aprobación del Gobierno de la República.

"Las fundaciones piadosas de cualquier clase, y aún los oratorios urbanos y rurales — decía el Poder Ejecutivo en su Mensaje —, no pueden constituirse sin licencia del Patrono de la Iglesia, aunque se haya obtenido la del Obispado.

(59) Art. 81: Al presidente de la República compete también, ... ejercer el Patronato, y reterber o conceder pase a las bulas pontificias conforme a las leyes...

A despecho de esta atribución gubernativa, fundaciones religiosas en la República se habían venido sucediendo "sin permiso ni autorización del P. E. desconociéndose de hecho las leyes y el Patronato que ejerce por mandato de la Constitución". "Con estos antecedentes, no le ha sido permitido al Gobierno, sin traicionar su mandato, permanecer indiferente a la invasión gradual que la Iglesia ha venido haciendo efectiva sobre los derechos del Estado."

Pero aparte de esta vulneración de sus fueros de Patrono de la Iglesia (no ha de olvidarse que en la Constitución de 1830 "la religión del Estado es la Católica Apostólica Romana") (60), el Gobierno señalaba a la consideración parlamentaria estas otras consideraciones: "La sociedad, justamente alarmada, por la invasión de fundaciones religiosas sin permiso previo de la autoridad pública; sin control y sin reglamentos claros y precisos al alcance de las familias, que han visto un día y otro día desviarse de su hogar, a jóvenes casi niñas, que hacían su felicidad buscando ciegamente el confesionario, la hermandad, la cofradía o la celda del convento; separándose de ellas y de la sociedad para siempre; impone solemnemente el cumplimiento de deberes previstos por las leyes. Arriba de las teorías del derecho canónico, están los derechos civiles de la Nación y las conveniencias públicas, en la observancia de la moral, de las garantías individuales y de todos los derechos que acuerda la Constitución de la República.

"Además, los conventos y casas de Re.

(60) Artículo 5°.

ligiosos, destinados a la vida contemplativa o disciplinaria, tuvieron ya su época. Desde el siglo XVII, aquellos establecimientos empezaron a llamar la atención de los Gobiernos, en Europa, por considerarlos contrarios al espíritu de progreso de los pueblos. A medida que el espíritu de libertad y de civilización ha venido acrecentándose, la abolición de conventos ha sido decretada, primero por la opinión y después por las autoridades. Se ha visto la reforma avanzada que en Francia, Italia, España, se ha llevado a término en lo que va del siglo, y que promete ser lo definitivo y radical, antes que alumbre la aurora del siglo XX. La actividad del progreso moderno, reclama sean devueltos a la industria, al trabajo, a las artes y a la ciencia, los brazos y las inteligencias estacionarias, aisladas estérilmente en los conventos; y a la circulación y el cambio, los bienes llamados de manos muertas (61). Por estas consideraciones, el Poder Ejecutivo eleva el adjunto proyecto de Ley, por el que se prohíben nuevas fundaciones de conventos, casas de ejercicios y demás establecimientos religiosos, reglamentándose los actuales; y solicita su sanción, porque a Leyes de este orden se encuentran vinculados el bienestar de la sociedad y la Religión futura de la Nación."

Tales los pasajes fundamentales del Mensaje en el que el Poder Ejecutivo explicaba las razones determinantes del proyecto que sometía a consideración del Parlamento, y que, como se ha dicho, fué sancionado convirtiéndose en la Ley N° 1827 de 14 de julio de 1885. El Mensaje está firmado por

(61) Véase sobre este punto, el núm. 8, supra.

Santos y su ministro de Justicia, Culto e Instrucción, Juan Lindolfo Cuestas. (62)

3) El informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Representantes.

84. En su informe, la Comisión de Legislación y Constitución de la Cámara de Representantes, recomendaba la aprobación del proyecto, con algunas modificaciones, y respaldaba y ampliaba los fundamentos del Gobierno. "Los funestos inconvenientes de las comunidades religiosas — decía —, han sido sentidos en Europa y América, creando la necesidad de las medidas que en Francia, Italia, Alemania, Chile, México y otros países, se han dictado, ya limitando su número, ya suprimiéndolas, para evitar un desarrollo peligroso. Las órdenes religiosas son asociaciones sin sentido ni función práctica, y constituyen una rémora para la sociedad democrática, como la nuestra, cuyo fin es honrar el trabajo en los términos que lo establece la Constitución en su artículo 146. (63). Como todas las asociaciones que dentro del Estado existen, deben, las Congregaciones religiosas, estar sujetas a las leyes de la Nación. Corresponde al Estado determinar las condiciones de su establecimiento, los límites dentro de los cuales

(62) Cámara de Representantes, Diario de Sesiones, T. 72, pág. 4.

(63) Art. 146 de la Constitución de 1830: "Todo habitante del Estado puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria o comercio que le acomode, como no se oponga al bien público, o al de los ciudadanos."

han de funcionar; las causas que han de producir su supresión o extinción." "Otras razones poderosas militan en favor de la supresión y reglamentación de esas asociaciones de carácter religioso, por el Estado. Sus reglas contradicen formalmente nuestras leyes, muchas de sus prácticas están en abierta oposición con los preceptos de la ciencia y con la común utilidad. Violan nuestras leyes estableciendo penas corporales rigurosas, tales como la flagelación, el encarcelamiento, confiscación, destierro, no previstas por nuestra legislación." "El convento es, en el Estado moderno, un foco de conspiración permanente. Sus miembros no se consideran ni súbditos ni ciudadanos, no reconociendo otra autoridad que la de su general y la del Papa. El egoísmo monacal no es compatible con el patriotismo. El monje no tiene más voluntad que la voluntad del Superior; y éste no tiene más aspiración que el engrandecimiento de su orden o de la Iglesia" (64). "Semejante abdicación de la

(64) La comisión recuerda y cita las célebres reglas de la Compañía de Jesús u orden de los Jesuitas, fundada por San Ignacio de Loyola (1491 - 1556): "Según las constituciones de la Compañía de Jesús, los que viven en la obediencia deben dejarse conducir o llevar según la voluntad de la Divina Providencia por intermedio de sus superiores, como un cadáver ("perinda ad cadaver") que se deja mover y dar vuelta en cualquier sentido, o como el báculo en manos del anciano que lo maneja y lo emplea en cualquier parte y para el uso que se le antoja." (San Ignacio de Loyola, - Carta sobre la Obediencia a los Jesuitas de Portugal).

voluntad y de la inteligencia, es de todo punto inconciliable con los deberes del ciudadano. No se concibe un Estado libre e independiente, en el que gran número de ciudadanos estuvieren ligados por el voto de obediencia; y dependieren de superiores extranjeros, como lo son para nosotros, en su totalidad, aquellos de quienes dependen los conventuales que residen en el país." "Tolerar, pues, por más tiempo la existencia legal de esas asociaciones con todos los privilegios y exenciones de que actualmente gozan, sería desconocer un peligro evidente

Por Circular del Ministerio de Gobierno de 24 de abril de 1901 a las Jefaturas de Policía de Colonia, Soriano, Río Negro, Paysandú, Salto, Artigas, Rivera, Cerro Largo y Rocha, se les instruyó en el sentido de que, para lograr "la debida eficacia de la resolución adoptada por el Poder Ejecutivo, en consonancia con la ley de 14 de julio de 1885, de prohibir la entrada al país de padres jesuitas y miembros de otras corporaciones religiosas que emigran en estos momentos de Europa, este Ministerio, por disposición del Señor Presidente de la República, se dirige a usted haciéndole saber que debe impartir las órdenes consiguientes en todas las fronteras de ese departamento, a fin de impedir la entrada a la República de los mencionados religiosos, cualquier que fuera el punto del exterior de donde procedieren dando cuenta del hecho al Gobierno, si el caso llegara a producirse."

Por nota de 8 de abril de 1903, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, transmitida a los Ministerios de Gobierno y Guerra Marina, se revocó la Circular antes

y, lo que es más, concurrir siquiera sea in

citada. Expresa la nota lo siguiente: "Invocando la ley de 14 de julio de 1885, que reglamente los conventos y casas de ejercicios, limita su número y prohíbe la creación de nuevos establecimiento destinados a la vida contemplativa o disciplinaria, el Ministerio de Gobierno dictó una circular con fecha 24 de abril de 1901, prohibiendo de una manera absoluta la entrada al país por sus fronteras y puertos, de personas pertenecientes a comunidades religiosas que emigraban de Europa en aquella época. Tal resolución es, no solamente contraria a las disposiciones de la ley invocada, sino lo que es más grave aún, viola los preceptos constitucionales que amparan por igual a todos los habitantes del país, y garantizan la libre entrada y salida del territorio nacional sin más limitaciones que aquellas que las leyes establecen de acuerdo con sus sabias y liberales disposiciones, habiéndose abolido hasta el pasaporte para facilitar la entrada a la República." La única restricción al principio consagrado por la Constitución está en la ley que reglamenta la inmigración, por la cual se prohíbe la entrada de bohemios y africanos, pero de ninguna manera se refiere a sacerdotes y hermanas de caridad, ni a persona alguna fuera de las indicadas. En consecuencia tengo el honor de participar a usted para que se sirva impartir las órdenes del caso con la brevedad requerida por la naturaleza misma de este asunto, que el Gobierno ha resuelto hacer cesar en sus efectos la circular de 24 de abril de 1901."

directamente a que ese peligro se agrave día a día." (65)

En cuanto al proyecto sustitutivo que la Comisión aconseja aprobar, el informe destaca que se respeta la libertad de conciencia, pero los deberes del ciudadano quedan en pie: "No se trata, pues, en el proyecto, sustitutivo en parte, que esta Comisión propone, de violentar en lo mínimo la libertad de conciencia. Haga vida convencional todo aquel que así lo desea; pero sepa que su estado no lo exime de ninguno de los deberes que a los demás habitantes del país incumben ni le priva de ninguno de los derechos civiles que a todos garantizan nuestras leyes" (66).

4) Aplicación de la ley.-El Decreto de 15 de mayo de 1911

85. Sobre la aplicación de esta ley no es posible detenerse aquí. Pero resulta indispensable, en cambio, aludir a otro antecedente del derecho positivo nacional, que permite formar una opinión al respecto.

Por Decreto de 15 de mayo de 1911 se designó una comisión especial con el cometido de "informar a la mayor brevedad posible al Poder Ejecutivo si las casas de religión a que se refiere la ley de 14 de julio de 1885 han cumplido y cumplen con lo preceptuado en ella."

El Decreto fijó a la comisión un término de dos meses para producir su informe,

(65) Op. cit., págs. 6, 7, 13 y 16.

(66) Ibid., pág. 16

y en los extensos fundamentos que le preceden, afirma que la citada ley "está en vigencia... sin que sus preceptos reciban aplicación efectiva".

Como en tantos y tantos otros aspectos, pues, parece que con el correr del tiempo, la ley había dejado de aplicarse, entendiéndose el P. E. que su obligación de dar cumplimiento a las normas legales en general lo colocaba en el deber de promover lo necesario para que ella fuese ejecutada. No obstante, y a tal fin, reputaba "absolutamente necesaria una formal investigación en todas las referidas casas de religión, pues de otra manera no sería posible constatar si se cumple el artículo 1° de la ley en cuanto a la existencia legal de instituciones no autorizadas competentemente, ni si se cumple el artículo 2° en cuanto a vinculaciones o votos prohibidos, ni el 3° en cuanto a la prohibición de aumento en el número de asilados en las casas subsistentes, ni ninguno de los restantes en cuanto a las omisiones, infracciones o resistencias a los preceptos de la ley" (67).

Recordaba además, el Decreto, las opiniones coincidentes de los tratadistas, liberales o católicos, como LAURENT y PORTALIS, respectivamente, en el sentido de la inexistencia legal de las corporaciones no reconocidas por la autoridad pública, conforme a los preceptos de nuestro Código Civil, y al ejercicio del Patronato que la Constitución ponía en manos del Poder Ejecutivo; y precisaba que la Ley de 1885 no atacaba ningún principio consagrado en la

(67) Considerando cuarto.

ley fundamental ni en las ordinarias, tendiendo sólo a salvaguardar el orden público comprometido en los establecimientos religiosos que comprende, y que son por derecho inexistentes e ilícitos; a hacer respetar los preceptos constitucionales, que prohíben las vinculaciones (artículo 133 de la Constitución de la República) (68), que aseguran a todos los ciudadanos la protección de la autoridad en su libertad, propiedad e igualdad (artículos 130 y 132), y a afirmar la prerrogativa del patronato...; Que el derecho de asociación, lejos de ser violado, resulta amparado por aquella ley, desde que trata de impedir el cercenamiento de la libertad individual, base indispensable para que la asociación sea un hecho espontáneo, deliberado y libre, y no una imposición y una violencia; y que por otra parte, aquel derecho participa de la naturaleza limitada y finita de todos los demás, como el de reunión; el de propiedad, el de libertad personal, que están restringidos por los derechos ajenos, sobre todo por el derecho de la sociedad, la que debe forzosamente resguardar al interés común y al orden público de las invasiones o violaciones que importan instituciones como las que motivan este decreto." (69).

Y confirmando la presunción de incum

(68) Constitución de 1830, art. 133: "Se prohíbe la fundación de mayorazgos, y toda clase de vinculaciones..."

(69), Considerandos quinto y sexto.

plisiento de la ley que antes se señalara, agregaba la parte expositiva de esta disposición: "Es de pública notoriedad que se ha venido violando y se viola continuamente la ley de 1885 en cuanto se erigen casas religiosas no autorizadas, se aumenta el número de personas asiladas en ellas, se crean votos monásticos y eclesiásticos que en el hecho producen efectos civiles y son causas de exenciones y privilegios, se admite en los establecimientos de enseñanza mayor número de religiosos que el necesario para su servicio, y se ignora si se cumple dentro de ellos con los objetos relacionados a la higiene y al orden público, siendo de presumirse que se contrarían y se violan al amparo de la impunidad en que se encuentran." (70).

Este Decreto lleva las firmas del Presidente de la República, José BATLLE Y ORDÓÑEZ y de su ministro de Gobierno, Pedro MANINI RÍOS.

c. Asociaciones de funcionarios

86. Si bien y según se vió más atrás (71) las asociaciones de funcionarios son reconocidas como legales y permitidas por el derecho vigente, las disposiciones determinan la exacta extensión de su legalidad, al preceptuar cuándo o en virtud de qué fines o actos pueden ellas convertirse en ilegales o prohibidas.

Dice el artículo 27 del Estatuto del

(70) Considerando séptimo.

(71) Supra, núm. 73.

Funcionario ya citado: "...pero dichas asociaciones serán consideradas ilícitas desde que pretendan ejercer cualquier forma de acción sobre los órganos del Estado, al efecto de la consecución de sus fines."

Normas especiales, imponiendo no ya prohibiciones referidas a las asociaciones en sí, sino a los funcionarios, por pertenecer a aquellas que se reputan ilegales, han sido dictadas también. Se trata, en consecuencia, de obligaciones de los funcionarios, como la que exige su lealtad a las instituciones, por ejemplo, aspecto que será tratado en el Capítulo IV. (72)

d. Asociaciones de extranjeros

87. Las disposiciones nacionales reglamentan, en la forma que se viene exponiendo el derecho de asociación en general, que puede ser ejercido entonces por todas las personas sin excepción ni distingos en cuanto a su condición o nacionalidad.

Sin embargo, algunas normas vigentes introducen ciertas diferenciaciones especiales que obligan a sistematizar nuestro estudio teniendo en cuenta el carácter de extranjeros de los miembros de las asociaciones.

Antes de revisar esas disposiciones nacionales debe describirse rápidamente el panorama general de los sucesos políticos determinantes del auge que tuvieron las organizaciones extranjeras ilegales, ya que el desconocimiento u olvido de esas circuns-

(72) Infra, núm. 147 y siguientes.

tancias impiden una comprensión cabal de dichas normas, y de las medidas adoptadas conforme a ellas.

1) Las asociaciones de extranjeros y los países de inmigración

88. Es natural que esta clase de asociaciones florezcan abundantemente en países que, como el Uruguay y los demás del continente en general, reciben un caudal estimable de inmigrantes. Los integrantes de las distintas colonias extranjeras tienen la lógica necesidad y el derecho de organizarse entre sí para los distintos fines de la vida. Esta manifestación social de los residentes extranjeros es en general deseable y legítima y ha sido permitida y vista con simpatía y comprensión en todas partes.

Pero una cosa distinta ha sucedido cuando esas colonias, constituidas en grupos, organizaciones, asociaciones o partidos, se han convertido en centros activos de penetración política, en agentes de propaganda contra las instituciones o el estilo de vida nacionales, en avanzada de los propósitos de dominio político de sus respectivos países. Ello trasciende el ejercicio lícito del derecho de asociación, que se les reconoce, para configurar un grave peligro contra la seguridad interna y externa del Estado, que debe merecer cuidadosa prevención de parte de éste.

2) La acción totalitaria en América

89. Los totalitarismos, de distinto nombre y filiación, dieron muestras profusas y repetidas en toda América de esa peligrosa actividad, a través de las entidades, insti

tuciones y organizaciones de diverso tipo formadas por los residentes extranjeros en estos países.

Se trata de una acción vastamente conocida, que en su tiempo alarmó a los pueblos del continente, y que excedería los límites de nuestro plan pretender recordar en la experiencia propia de cada país en particular. A nuestro objeto será bastante la cita, por vía de ejemplo, de la registrada en la República y en algún país vecino, especialmente bajo el auge del nazismo, que se reveló como el más activo y organizado.

a) Las actividades antinacionales en la Argentina

90. Las asociaciones de extranjeros, dice Jiménez de Aréchaga, han preocupado la atención del poder público en casi todos los países y en especial en América en virtud de ser, como se ha dicho, receptores tradicionales de fuertes contingentes de inmigración. "Los países de inmigración están en la necesidad de defender su unidad interna. Así lo han entendido los países latinoamericanos, que nunca han aceptado el principio de las minorías nacionales; de tan funestos resultados en Europa. Allí se admitía que las minorías de extranjeros, en cuanto mantuvieran los principios culturales de su país de origen y tuvieran cierta cohesión territorial, tenían el derecho de requerir del poder público un tratamiento especial, el mantenimiento de sus escuelas propias, el culto de su religión de origen y aún ciertos derechos de auto-gobierno." (73)

(73) Justino Jiménez de Aréchaga, La Constitución Nacional, T.II, pág. 83.

Recuerda luego el tratadista uruguayo, para reprobarlo, lo ocurrido en la Argentina cuando las autoridades se vieron en la necesidad de investigar las actividades antinacionales del nazismo, que se constituyeron en especies de "colonias", grupos y hasta prolongaciones del partido nacional-socialista alemán, sujetos a las disposiciones, directivas y órdenes recibidas desde Alemania, como si gozaran de una suerte de "extraterritorialidad". Cita, a este respecto, el dictamen del Fiscal argentino Dr. Paulucci Cornejo, que refleja esta realidad, con objetivo verismo y referencias concretas de lo sucedido en la República Argentina en aquella época, y finaliza sus comentarios en la siguiente forma: "Mucho de esto ocurre en nuestro país; y no ha ocurrido sino que ocurre aún hoy. Hay colectividades extranjeras que tienen su organización judicial, cuyos abogados no litigan ante los tribunales nacionales, sino ante los tribunales establecidos dentro de esas colectividades; cuyas decisiones se adoptan, no de conformidad con las leyes nacionales, sino de conformidad a las leyes extranjeras; y a cuyos tribunales se impone la obligación de comparecer a los miembros de la colectividad, haciéndoles saber que, si recurren a los tribunales nacionales, se verán privados de su trabajo por parte de los miembros de la colectividad. Es necesario pensar sobre estos problemas, antes de que lleguen a

La cuestión de las minorías en América fue objeto de consideración por parte de la Octava Conferencia Internacional Americana, según se indica en el capítulo XII, núm. 277.

ser grandes problemas". (74)

Ha de advertirse la seriedad y gravedad de esta denuncia, que obliga al Estado a velar para que tales anomalías no se produzcan, adoptando las medidas de prevención apropiadas que impidan un estado de cosas decididamente inconvenientes e incompatible con la soberanía, la dignidad del país y el respeto que le deben todos cuantos desean habitar su suelo.

b) Las actividades nazis en el Uruguay

91. En la República, según se ha dicho, aconteció cosa similar a la acaecida en la Argentina, y también en otros países de América, con motivo de las actividades del nazismo.

En el sumario incoado a raíz de las investigaciones cumplidas por la Comisión Investigadora de la Cámara de Representantes, las autoridades policiales, y la Justicia ordinaria, quedó amplia y clara muestra de la existencia y funcionamiento en el Uruguay del "Partido Nacional-Socialista alemán de trabajadores - Organización en el extranjero, Distrito Uruguay" (National Sozialistische Deutsche Arbeiter Partei, v. Auslands-Organisation, Landskreis Uruguay), cuya estructura, alcance y finalidad constituía una prolongación del partido del mismo nombre que actuaba en el Tercer Reich, y con sujeción a éste, conforme al programa único de dicho partido y a través del nexo y dirección de sus autoridades en Alemania.

En el expediente judicial obran agregados los formularios utilizados por el Partido en el Uruguay y el carnet de afiliado, con el decálogo especificando las obligaciones de éstos. En la vista del Fiscal del Crimen de 4°

Turno, pidiendo el procesamiento de varios dirigentes del Partido, se expresa literalmente, luego de una pormenorizada e ilustrada exposición de los antecedentes doctrinarios y de hecho: "Queda con ello plenamente demostrado que el programa de acción del partido en nuestro país, es el mismo que rige en Alemania, teniendo sus socios la obligación de difundirlo y propagarlo entre la colonia alemana existente en el Uruguay." (75)

Además del Partido, se comprobó también en dichos antecedentes el funcionamiento de las siguientes dependencias o secciones: la S. A. o "Tropas de Asalto (Sturm - Abteiling)" (76), la Juventud Hitlerista, com-

(75) Suprema Corte de Justicia. Dictamen del Fiscal del Crimen de 4º Turno Dr. Luis Alberto Bouza y sentencia del Juez Letrado de Instrucción de 2º Turno Dr. Julio César de Gregorio en el Proceso sobre Actividades Nazis en la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 1941, pág. 55.

(76) Las S. A. o Tropas de Asalto o de Choque, fueron creadas por el Partido Nacional-socialista desde sus comienzos en 1921, y tuvieron una destacada función en materia de propaganda. De estas tropas salían los elementos encargados de promover conflictos y disputas en las calles y en otros lugares y fueron ellas las que agitaron la famosa teoría del "espacio vital" o "Lebensraum". En 1925, y como un cuerno selecto extraído de las S. A., fue organizada la S. S. ("Schutz Staffel") con el cometido inicial de servir de guardia de corps a Hitler y otros dirigentes. Posteriormente la S. S. se convirtió en un órgano de control del Partido, de Alemania y de todos los países conquistados por ésta bajo la dirección de Heinrich Himmler, de triste memoria. etc.

prendiendo dos ramas, la H. J., "Juventud Hitlerista de Varones" y la B.D.M., "Liga de Muchachas Alemanas" (Bund Deutscher Mädel); la N.S.L.B., o "Liga de Maestros Nacional-socialistas"; la A.G.D.F.A., "Comunidad del Trabajo de la Mujer Alemana en el Extranjero-Uruguay", o "Arbeits-gemeinschafts der Deutschen Frau im Ausland-Uruguay"; y la N.S.V., "Ayuda de Invierno" ("National-Socialistische-Volkswohlfahrt"); la "Asociación de Ingenieros Alemanes" (V.D.I., "Verein Deutsche Ingenieure"); y el "Frente Alemán del Trabajo", D. A. F., "Deutsche Arbeits Front", etc.

Todas estas organizaciones formaban grupos anexos sometidos o dependientes de la dirección del Partido y de las autoridades alemanas a través generalmente de los representantes diplomáticos de Alemania acreditados en el Uruguay.

92. - El Partido Nacional-socialista alemán, como se sabe, formaba un todo indisoluble y único con el propio Estado, del que era impulsor y nervio vital, no existiendo y hallándose severamente reprimida la formación o funcionamiento de ningún otro partido político. Lo primero que hizo el nacional-socialismo en cuanto llegó al Poder en Alemania, fue, precisamente, por ley de 14 de julio de 1933, suprimir todos los otros partidos, por lo que el N.S.D.A.P. monopolizó práctica y jurídicamente toda la actividad política de la Nación alemana.

El partido — dice Neese — es la forma mediante la cual, el Estado y el movimiento (nacional-socialista), que representan una amplia concepción política, se funden entre sí. En la gran comunidad del nacional-socialismo, constituida por todo el

pueblo, el partido debe ser una orden elegida de directores que tiene la misión de garantizar en el porvenir; el Estado nacional-socialista. El Partido nacional-socialista, no tiene de común con el sistema de los partidos, más que el nombre; no es un partido a la moda antigua, porque no representa una creación liberal. El partido nacional-socialista tiene la sensación de ser una tropa; es lo que lo separa de un modo definitivo de cualquier otro partido. En este partido, desde el comienzo, la base militar ha sido muy activa. La manifestación más saliente de la nueva ética política, y al propio tiempo la más original, es la disciplina y la organización militar del partido. Para un hombre imbuido del espíritu del siglo XIX nada hay más sorprendente e inconcebible que la severa disciplina a que se someten voluntariamente los elementos políticos del siglo XX; se cultiva la disciplina en aquella forma irreprochable y absoluta que hasta ahora sólo conocía el ejército; se siente el orgullo de obedecer; los nuevos partidos son milicias civiles; sus miembros, soldados; juntan los talones; se cuadrán y saludan al superior político; en servicio ordenado político y para un ideal político; Hitler ha dicho: no se permitirá que en la dirección política y en la interpretación de sus fines, el individuo indisciplinado pueda excusarse pretendiendo que su propia concepción es exacta, o haciendo notar el error de las ideas o de las órdenes dadas por el partido. (77).

e) Las asociaciones de extranjeros y el derecho nacional

23. Como más atrás se expresó, ciertas

(77) Gottfried Neese, Partei und Staat.

disposiciones vigentes permiten tratar independientemente las asociaciones integradas por extranjeros: la Constitución, al regular la suspensión de la ciudadanía legal, y la legislación sobre inmigración.

No se trata, empero, de un enfoque específico de la cuestión provocado por la presencia y actividades de las asociaciones de extranjeros en sí, sino de medidas que, por incidencia, tocan este importante asunto.

1) Asoociaciones contrarias a las bases de la nacionalidad

94. La Constitución de 1934 estableció en su artículo 70 que la ciudadanía legal se suspende:

"7º. Por formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las Secciones I y II de la presente Constitución."

Este precepto, que no existía en las Constituciones de 1830 y 1918, pasó de la de 1934 a las siguientes, conservándose intacto en la vigente, artículo 80, inciso 7º.

95. Como se sabe, la ciudadanía es la calidad que tiene una persona como miembro o integrante de la soberanía nacional, la capacidad de ser elector y elegible para los cargos y funciones públicas, conforme

a las ~~porras~~ de derecho público reglamentarias de esta cuestión.

Según la Constitución nacional existen dos clases de ciudadanía, la natural y la legal.

La primera corresponde a los hombres y mujeres por virtud de un hecho de la naturaleza: haber nacido en el territorio nacional, o en el extranjero pero de padre o madre orientales mediando ulterior avecindamiento e inscripción en el Registro Cívico.

La segunda, es un derecho que la Constitución acuerda a los extranjeros que reúnen ciertas condiciones, de poder invertir aquella calidad. La ley supera así, por una concesión expresa, la natural diferencia derivada del lugar del nacimiento, mediante un acto voluntario de adopción de la ciudadanía que, por responder a un reconocimiento de la ley y no a un hecho de la naturaleza, adquiere el nombre de "legal".

a) Suspensión de la ciudadanía

96. Ahora bien. En nuestro derecho, el extranjero que adquiere la ciudadanía legal, no obtiene la nacionalidad oriental, no se naturaliza, no se convierte en uruguayo, y sigue siendo extranjero. Ello obliga a distinguir, pues, dos categorías de extranjeros desde el punto de vista del derecho vigente, a saber: los extranjeros que residen en el país legalmente y que no han optado por la ciudadanía legal, y los extranjeros que han adquirido la ciudadanía. Por razones de brevedad, podríamos denominar a los primeros extranjeros residentes, simplemente, y a los segundos, extranjeros ciudadanos legales.

La distinción es de interés porque la Constitución encara una hipótesis especial de organización contraria a las bases de la nacionalidad referida, únicamente, a los extranjeros del segundo grupo. Cuando es obvio que materialmente pueden formar parte de tales organizaciones, también los orientales y los extranjeros residentes en el país.

b) Examen del art. 80 inc.
7º de la Constitución

97. Cabe analizar el texto constitucional, de acuerdo a su letra y antecedentes, para precisar claramente el alcance de la fórmula incorporada por el Constituyente a la Carta política de 1934.

(1) Integración efectiva
de la organización

98. El precepto de la Constitución expresa: "...por formar parte"... y, como quedó establecido en el seno de la Comisión de Constitución, con ello se quiere destacar perfectamente bien que, el hecho de profesar aisladamente ciertas ideas — aunque esa profesión sea conocida, notoria — que tiendan a los objetivos previstos por el inciso, no encuadra en el alcance que éste tiene, porque se trataría de manifestaciones de la conciencia individual de cada uno, de expresiones del pensamiento privado de los ciudadanos que la Constitución no pretende ahogar. Es necesario, para la aplicación del precepto, ... "formar parte de organizaciones" ..., en el sentido de que se está "dispuesto

La distinción es de interés porque la Constitución encara una hipótesis especial de organización contraria a las bases de la nacionalidad referida, únicamente, a los extranjeros del segundo grupo. Cuando es obvio que materialmente pueden formar parte de tales organizaciones; también los orientales y los extranjeros residentes en el país.

b) Examen del art. 80 inc.
7º de la Constitución

97. Cabe analizar el texto constitucional, de acuerdo a su letra y antecedentes, para precisar claramente el alcance de la fórmula incorporada por el Constituyente a la Carta política de 1934.

(1) Integración efectiva
de la organización

98. El precepto de la Constitución expresa: "...por formar parte"... y, como quedó establecido en el seno de la Comisión de Constitución, con ello se quiere destacar perfectamente bien que, el hecho de profesar aisladamente ciertas ideas — aunque esa profesión sea conocida, notoria — que tiendan a los objetivos previstos por el inciso, no en cuadra en el alcance que éste tiene, porque se trataría de manifestaciones de la conciencia individual de cada uno, de expresiones del pensamiento privado de los ciudadanos que la Constitución no pretende ahogar.

Es necesario, para la aplicación del precepto, "...formar parte de organizaciones"..., en el sentido de que se está "dispuesto

por un acto indubitable y de más fácil prueba a apoyar, a apoyar de hecho, los fines o aspiraciones que esas organizaciones persiguen." En el elemento organización está, pues, el riesgo que surge del hecho de la simple existencia de la asociación; como poderío potencial efectivo, como amenaza cierta derivada de la fuerza natural que la asociación tiene según se vió en capítulo anterior. (78) La sola profesión de las ideas de que se trata, en forma individual, es respetada por la Constitución en homenaje al principio de libertad y a la idea que prima en el Estado de organización democrática (79); pero esa tolerancia cesa y no protege ya más al individuo integrante o miembro de la organización.

(2) Organizaciones sociales o políticas

99. La Constitución agrega luego "... de organizaciones sociales o políticas..."; para indicar de este modo que están incluidos en el inciso no sólo las organizaciones políticas, las asociaciones políticas o partidos políticos propiamente dichos, sino también aquellas organizaciones o asociaciones que no actúan en la política, que son apolíticas, que obran en el campo social, como el anarquismo por ejemplo, o que se mantienen "fuera del comicio; siendo suficiente por lo tanto, que aparezca un concepto de "organización", de la cual el ciudadano forma parte, y sin él cual no cabe temibilidad".

(78) Introducción, núm. 4 y siguientes.

(79) Capítulo IV, núm. 118.

(3) La violencia

100. Otro elemento que se requiere es que los fines que persiga la organización se pretendan alcanzar... "por medio de la violencia"....

Para la Constitución "el ciudadano que forma parte de organizaciones sociales, sean de carácter político o no, que no incluyan la incitación a la violencia entre sus medios de acción, no queda comprendido en el precepto.

La propaganda pacífica, dentro del orden; la que trata de sembrar ideas y buscar adeptos por la convicción; la que no incluye entre sus medios de acción la violencia contra los hombres o contra las cosas, tienen que ser admitidas. De manera que las organizaciones que actúan por esos medios pacíficos de propaganda o convicción, aún cuando persigan reformas políticas o sociales que se consideren fundamentales, no exponen a sus componentes a perder la ciudadanía. Pero en cambio si esas organizaciones sociales practican e incitan a la violencia como medio de acción, entonces, los que "formen parte" de ellas se exponen a perder su ciudadanía, como un correctivo indispensable, no para perseguirse sus ideas, sino sus métodos de acción."

En una palabra, lo que la Constitución quiere anular es la violencia, los métodos de fuerza colectiva, organizada, como medio de alcanzar reformas sociales o políticas, porque la propia Constitución organiza procedimientos pacíficos y de respeto de todos los derechos conforme a los cuales esas modificaciones o reformas pueden lograrse.

(a) La violencia como instrumento de acción política y social antidemocrática

101. Ha de parecer en cierto modo extraño que la Constitución proscriba el empleo de la violencia o haya debido hacerlo, desde que la convivencia normal, regular, en los pueblos civilizados, está asegurada y garantida por el derecho, producto de cultura, lentamente logrado por el hombre, que descarta precisamente la utilización de la fuerza propia de épocas de atraso y barbarie.

Sin embargo, la Constitución no ha hecho otra cosa que extraer y fijar un elemento característico al modo de obrar, a la acción política y social, a las tácticas propias de la conducta política de la mayor parte de las doctrinas y partidos antiliberales del presente, que no es otro que el empleo o la preconización de la violencia como medio regular de acción política o social.

102. La violencia puede, naturalmente —y la mayor parte de las veces así sucede— constituir un medio para la obtención de los fines de quienes la postulan o emplean. En este sentido, resulta claro que ella habrá de dirigirse, o es susceptible de ser utilizada, contra alguno o todos los valores del ordenamiento social o político actual tutelados por las disposiciones vigentes en un determinado momento histórico y en un orden jurídico dado. Pero la violencia puede, también, y en algunas ocasiones adquiere esa especial característica, constituir un fin en sí misma, como manifiesta-

ción mórbida y permanente de desorden o de destrucción.

La violencia ha sido empleada más o menos constantemente a través de toda la historia. Muchas veces como expresión de un designio meramente delictuoso, de transgresión a la ley penal común; otras, en cambio, como recurso supremo, final, "última ratio" en defensa de principios intangibles de razón o de justicia o de libertad, o que, sin serlo, se consideran como tales.

La guerra misma que conmovió al mundo últimamente, provee un cercano e ilustrativo ejemplo, y parece hallarse todavía hoy agazapada y presta a repetirse de nuevo, como de tanto en tanto ha venido ocurriendo, mientras los hombres no encuentren una fórmula salvadora que los preserve de su empleo. Pero —y es este el aspecto que interesa precisar ahora— esa violencia tenía justamente como signo distintivo, el haber agotado previamente las otras formas de solución posibles, el haber recurrido a las demás instancias capaces de dirimir, por acuerdos recíprocos, los conflictos planteados. Como con su inigualada exactitud dijo Ortega y Gasset; esta última clase de violencia "significa el mayor homenaje a la razón y a la justicia. Como que no es tal violencia otra cosa que la razón exasperada". (80)

103. Al lado de esta clase de violencia, que es ajena a nuestro estudio, hubo sin embargo de levantarse, en los últimos tiempos, un tipo nuevo de violencia, que se singula-

(80) La rebelión de las masas, Cap. III.

diza precisamente por invertir los términos y proclamar la fuerza, no ya como última, si no antes bien como primera o, mejor aún, como exclusiva razón de convivencia. No han de ser ya más la discusión, el razonamiento, el llamado a las facultades discursivas del individuo, el juego parejo de las opiniones dentro de las instituciones políticas organizadas con tutela de la libertad y respeto de las ideas de todos los individuos dentro del Estado; los procedimientos más aptos o de preferencia, para ciertas ideologías; si no antes bien el empleo de la fuerza, la imposición violenta de lo que se pretende o de aquello a lo cual se aspira. Una violencia de grupo, de clase, de partido, y aún de raza, he ahí el nuevo criterio ofrecido por las nuevas tendencias como rector de las relaciones políticas y sociales. En su empleo, y sólo por él, las doctrinas que lo sustentan ven la única manera de modificar o destruir las formas vigentes de la sociedad demoliberal que — estiman —, cierran el paso a las transformaciones o al cambio anhelado. (81) Uno de los teorizadores de la primera hora de este movimiento — que ejercerá más tarde una clara influencia so-

(81) De particular modo gravitan estas ideas sobre el espíritu generoso e impulsivo de la juventud, a la que la propaganda política interesada selecciona y convierte en blanco de su acción. Las injusticias y privilegios sociales — observa Solari — preparan el ánimo juvenil para las reacciones menos reflexivas. Bien está que todos nos sintamos, así sea por un humero impulso, abanderados de la justicia, pero evitemos las cortinas de humo tras de las cuales se ocul

bre ciertos aspectos del fascismo italiano a través del creador de éste—, ha podido señalar así, en un vigoroso alegato, la trascendencia histórica y el papel decisivo y heroico que, con exclusividad de todo otro factor de evolución progresiva y pacífica, debe atribuirse a la violencia, especialmente a la ejercida por las clases trabajadoras o proletarias, en el proceso de mutación de las sociedades humanas. (82)

Como consecuencia de la adopción y la práctica de tales concepciones por parte de doctrinas y partidos de muy variada orientación política y social, las disposiciones de muchos países prohibieron y reprimieron

tan injusticias y privilegios aún más odiosos. Ese sentimiento de justicia suele explotarse ahora para desviar la atención sobre efectivos planes de vasallaje y dominación. Se nos promete el paraíso terrenal, pero al precio de nuestra libertad y, al fin, el paraíso no existe y nuestra libertad ha muerto. Hay pontífices del nuevo orden, con sus hábiles epígonos, entregados a destruir las bases de la convivencia civilizada para imponer el orden de las cárceles y cementerios. No impera otra libertad que aquella que les permite cumplir sus fines de sometimiento y humillación de los demás. Sólo los preparados para eunucos sociales o los vilmente calculadores, podrán aceptar la pérdida de su libertad ante la perspectiva de reivindicaciones ilusorias. Los jóvenes celosos de sus deberes y derechos, lucharán siempre por la justicia con las armas de la libertad. Así verán realizarse su juventud en la fecunda cruzada de una democracia redentora y enaltecedora de los valores humanos y

la propaganda de la violencia o el uso de esta misma como medio directo o indirecto de transformaciones o acción política o social dentro del Estado. Se excluye así la

sociales. (Juan Antonio Solari, Ser Argentinos, Buenos Aires, 1949, pág. 103).

(82) G. Sorel, Reflexiones sobre la violencia. "La violencia proletaria ejercida cual manifestación pura y simple del sentimiento de lucha de clases —dice Sorel—, muéstrase como algo sobremanera bello y heroico." "...la violencia proletaria reviste muy otra significación histórica de la que le atribuyen los sabios superficiales y los políticos. En el desmoronamiento total de instituciones y costumbres, subsiste aún algo potente, nuevo e intacto; ello es lo que, expresándose con propiedad, constituye el alma del proletariado revolucionario. Que no irá a rastras de la decadencia general de los valores morales, si los trabajadores tienen la energía necesaria para cerrarles el paso a los corruptores burgueses, respondiendo a sus insinuaciones con la brutalidad más inteligible." Explicando la natural dificultad, para las mentalidades formadas en la disciplina del racionalismo individualista burgués, de comprender plenamente el sentido profundo y la verdadera significación de la violencia, Sorel previene al comienzo de su estudio: "Es muy trabajoso comprender la violencia proletaria cuando se busca razonar sirviéndose de los principios que la filosofía burguesa derrama por el mundo; pues según ella, la violencia es rezago de la barbarie y está llamada a desaparecer por el influjo del progreso." (Op. cit., Caps. II y VII).

violencia, pero se deja abierta la vía pacífica de los procedimientos regulares para el logro de los cambios o la evolución de las instituciones sociales o políticas reclamados por la ley del progreso, o de los que la soberanía nacional imponga legítimamente dentro del juego normal de los principios constitucionales.

104. Si pretendiésemos resumir el contenido y orientación general de esas disposiciones, de estructura muy diversa e imposible de reseñar aquí (83), podríamos dividir las en dos grupos principales. De un lado, estarían aquellas que conciben y consienten jurídicamente la sustentación y la difusión de las doctrinas que postulan la violencia, como opiniones o ideas expresadas legítimamente dentro del predio regido por la libertad de pensamiento. Pero esa actividad tolerante del Estado cesa y se convierte en coerción allí donde aquellas doctrinas o ideas dejan de ser tales para traducirse en actos. Se está en presencia, en este caso, de verdaderos delitos de acción. "Hay una patología política — dice Ruiz Funes — de la que son expresión determinadas ideologías, que pueden legítimamente sustentarse dentro del ámbito de la libertad de pensamiento, pero que una vez traducidas en acción han de

(83) Una exposición de ellas podrá encontrarse, en lo que a los países de América en especial se refiere, en nuestro trabajo "Contralor de los medios de comunicación y formación de la opinión pública", Montevideo, 1947, en Legislación para la defensa política en las Repúblicas Americanas, T.II, págs. 110 y siguientes.

cohibirse, y no precisamente en ejercicio de una defensa indirecta, sino como afirmación de un poder del Estado, cuya inacción implicaría la renuncia a su soberanía." (84).

De otro lado se encuentran aquellas disposiciones que, anticipándose al ejercicio material y efectivo de la violencia, declaran antijurídica y punible la concepción misma, la sustentación, la preconización, expresión o difusión de las ideas que ven en la violencia un recurso político o social. Se trata aquí ya, evidentemente, no de simples delitos de acción, sino de verdaderos delitos de opinión.

(4) Destrucción de las bases de la nacionalidad

105. Para que el precepto constitucional sea aplicable, se precisa, en fin, que las organizaciones tiendan, por la violencia, ... "a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad".

Son las bases fundamentales de la nacionalidad, entonces, lo que la norma desea preservar de esa acción de fuerza de las asociaciones.

Y según se vió, la Constitución determina que por tales bases han de entenderse "las contenidas en las Secciones I y II de la presente Constitución."

La Sección I de la Constitución trata de "La Nación y su soberanía", y la II, de "Los derechos deberes y garantías."

(84) Mariano Ruiz Funes, Evolución del delito político, México 1944, pág. 316.

Las bases de la nacionalidad, entonces, consisten en aquellos principios incluidos en dichas secciones, es decir, las reglas de que la República es y será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero (art. 2.º); y que jamás será patrimonio de persona ni de familia alguna (3.º); que la soberanía existe en la Nación a la que compete el derecho de establecer las leyes del modo que la Constitución prescribe (4.º); que todos los cultos religiosos son libres y que el Estado no sostiene religión alguna (5.º); que en los tratados que celebre se incluirá la cláusula de que las diferencias que surjan entre las partes se decidirán por el arbitraje u otros medios pacíficos (6.º), reglas todas estas que integran la Sección I.

Y en cuanto a la Sección II, está a su vez constituida por los siguientes derechos individuales y sociales: protección de la vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad de todos los habitantes (art. 7.º); igualdad ante la ley de todas las personas (8.º); prohibición de fundar mayorazgos, otorgar títulos de nobleza, ni honores o distinciones hereditarios (9.º); principio general de libertad (10); inviolabilidad del hogar (11); prohibición de condenar o confinar sin debido proceso (12); o de imponer confiscación de bienes por razones políticas (14); prohibición de detener sino infraganti delito o en caso de ser plena prueba de éste y por orden judicial (15); abolición de los juicios por comisión (19), de los juramentos de los acusados en sus declaraciones (20) y de los juicios criminales en rebeldía (21); iniciación de éstos por acusación del acusador público y supre-

sión de las pesquisas secretas (22); prohibición de aplicar la pena de muerte (26); inviolabilidad de los papeles y correspondencia de los particulares (28); libertad de pensamiento y prohibición de la previa censura (29); derecho de petición (30); prohibición de suspender la seguridad individual sin anuencia de la Asamblea General y en caso extraordinario de traición o conspiración contra la patria (31); derecho de propiedad (32); derechos de autor (33); libertad de trabajo (36) Libertad de entrada y salida en el país (37); derechos de reunión (38) y asociación (39); fomento social de la familia por el Estado (40); cuidado y educación de los hijos (41); régimen especial para la delincuencia infantil, con intervención de la mujer (43); legislación sobre la salud e higiene públicas y perfeccionamiento físico y moral de los habitantes (44); alojamiento higiénico y económico del obrero (45); asilo de los indigentes (46); lucha contra los vicios sociales (47); garantía del derecho sucesorio (48); legislación especial sobre el "bien de familia" (49); contralor de los trusts (50); prohibición de la usura (52); protección especial del trabajo (53); justa remuneración del obrero o empleado, limitación de jornada, y descanso semanal y reglamentación especial del trabajo de las mujeres y los niños (54); organización de sindicatos gremiales, creación de tribunales de conciliación y arbitraje, y reconocimiento de la huelga como derecho gremial (57); reglamentación legal de la carrera del funcionario y de su estatuto (58 a 66); organización de las jubilaciones y seguros sociales generales para todos los trabajadores, patronos, empleados y

obreros (67); libertad de enseñanza (68); obligatoriedad de la enseñanza primaria y gratuidad de la oficial primaria, media, superior, industrial y artística y la educación física (70 y 71).

Catálogo muy extenso, como se puede apreciar, de los derechos y obligaciones del individuo y del Estado, que no se agota en el sintético enunciado que se ha formulado de la Sección II, porque ésta, en su Capítulo III, expresa literalmente: "Art. 72. La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno".

Todo este cúmulo de bienes morales y materiales, pues, que reconocen la personalidad del hombre y la libertad humana como un criterio estimativo e interpretativo de valor superior y permanente y, en general, todos los demás principios inherentes al régimen democrático republicano de gobierno, constituyen, para la Constitución, las bases fundamentales de la nacionalidad.

c) Resumen de los elementos exigidos por el precepto constitucional

106. Sintetizando lo expuesto, para que funcione el inciso 7° del artículo 80 de la Constitución (85), se requiere, pues: no un ciudadano cualquiera, sino un ciudadano legal, exclusivamente; no un ciudadano legal aislado, sino formando parte de una or-

(85) Supra, núm. 94.

ganización; no de una organización cualquiera, sino de una que, ya con miras políticas, ya con propósitos sociales, persiga la destrucción de las bases fundamentales de la nacionalidad; en el sentido que tales bases tienen conforme a lo dicho en el párrafo anterior; y que la destrucción de éstas se encare, no mediante la simple exposición o prédica de ideas, sino por medios de violencia.

Tal el sentido y alcance del precepto constitucional examinado.

107. La observación capital que cabe hacer respecto de esta norma constitucional, así como de la ley 9604 que a continuación se analizará, es la de que son formas indirectas u oblicuas de represión de las organizaciones de que tratan, pues no atacan directamente a éstas como tales, sino a sus miembros o integrantes, y ello sólo cuando son extranjeros.

- 2) No admisión y expulsión de extranjeros integrantes de asociaciones contrarias a las bases de la nacionalidad.

108. El precepto constitucional examinado anteriormente fue objeto de aplicación especial por parte de la ley reglamentaria de la inmigración indeseable.

La ley 9604 de 13 de octubre de 1936, dispuso, en efecto,

"Art. 1º. No se admitirá la entrada al país, de los extranjeros aunque posean carta de ciudadanía legal que se hallen en uno de los siguientes casos:

"C) Los que no posean un certificado consular expedido por Consulado de carrera en el sitio de su residencia habitual. En ese documento se hará constar expresamente la desvinculación de los portadores con toda especie de organismos sociales o políticos que por medio de la violencia tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad."

"Art. 5°. Los extranjeros, aunque posean carta de ciudadanía, comprendidos en la causal establecida por el artículo 80, inciso 7° (86) de la Constitución, podrán ser expulsados del territorio nacional."

"Art. 6°. A los efectos del artículo anterior, se entenderá por organizaciones sociales o políticas que por medio de la violencia tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad, a todos los núcleos, sociedades, comités o partidos nacionales o extranjeros, que preconicen medios efectivos de violencia contra el régimen institucional democrático republicano."

109. Las disposiciones transcriptas de la ley 9604 importan una aplicación especial del precepto del inciso 7° artículo 80 de la Constitución (87) a la materia de la inmigración y expulsión de extranjeros.

Mientras que la Constitución encara la suspensión de la ciudadanía del extranjero

(86) La ley cita aquí el artículo 70 inciso 7° de la Constitución de 1934, que corresponde según ya se ha expuesto, al artículo mencionado en el texto de la Constitución en vigencia. (Supra, núm. 94).

(87) Supra, núms. 94 y siguientes.

Capítulo III

ro ciudadano legal, la ley 9604 prohíbe su entrada al país, le impide ingresar a él, y autoriza su expulsión en caso de haberlo hecho.

La circunstancia de ser ese extranjero ciudadano legal, no obsta a la aplicación del impedimento de admisión (hipótesis del ciudadano legal que salió del país y procura reingresar a él), ni al ejercicio de la facultad de expulsión.

Como de este aspecto nos hemos ocupado con el detenimiento necesario al estudiar la legislación nacional sobre inmigración, exigida por nuestro programa, a lo allí expuesto se remite.

110. A diferencia de la Constitución, que da una noción muy amplia de las bases fundamentales de la nacionalidad, la ley 9604 proporciona en su artículo 6° una definición expresa identificándolas con el régimen de gobierno democrático-republicano.

Teniendo en cuenta esta disposición, los reglamentos vigentes en materia de inmigración establecen también que por organizaciones sociales o políticas que por la violencia tiendan a la destrucción de las bases fundamentales de la nacionalidad deben entenderse los núcleos, sociedades, etc., "que preconicen medios efectivos de violencia contra el régimen institucional democrático republicano", etc. (88)

(88). Vid., Normas y procedimientos sobre inmigración, entrada, permanencia y salida de personas, Montevideo, 1961, disposiciones números 46 N° 53, 148-165, 727 a 727 inc. ter-cero, 939-b, 1139-b)-2), 1141, 1142, 1208-B-2) 1210 y 1211.

f. Las asociaciones de extranjeros en la legislación francesa

111. Bajo la presión de los graves sucesos inmediatamente anteriores al estallido de la segunda guerra mundial, Francia, desbordada por la propaganda y las asociaciones extranjeras que comprometían su seguridad exterior y su orden interno, debió legislar sobre esta materia.

Se dictó así el Decreto-ley de 12 de abril de 1939, que constituye el estatuto de las asociaciones extranjeras en Francia, y que se incorporó al texto de la Ley de 1º de julio de 1901 (89) como Capítulo IV, artículo 22 y siguientes.

Es de interés la cita de esta disposición porque fue uno de los antecedentes que tuvo en cuenta la ley nacional sobre asociaciones ilícitas de 1940. (90)

Para la disposición francesa constituyen asociaciones extranjeras "cuáquiera sea la forma bajo la cual puedan disimularse los grupos que presenten las características de una asociación que tiene su asiento en el extranjero o que, teniéndolo en Francia, son de hecho dirigidas por extranjeros". (91)

El objeto de esta definición, dice Demichel, es impedir las maniobras ("camouflages") a las que podrían recurrir las asociaciones extranjeras para sustraerse al control de excepción que a su respecto la ley instituye. Las asociaciones de extranjeros, en efecto, a diferencia de las demás

(89) Supra, núm. 26.

(90) Infra, Capítulo IV y sigtes.

(91) Art. 26 de la ley de 1º de julio de 1901.

que pueden constituirse mediante una simple declaración, deben obtener autorización previa del Ministro del Interior sin la cual se consideran jurídicamente nulas. En la solicitud de autorización deben proporcionarse informaciones detalladas, especialmente en lo relativo a los dirigentes, a fin de que la administración esté en condiciones de apreciar la oportunidad de conceder o no la autorización impetrada. Esta puede ser discrecionalmente denegada, e incluso, cuando hubiere sido concedida, puede ser revocada sin que la administración tenga necesidad de fundar ni indicar las razones de la revocatoria. La revocación importa la disolución de la asociación.

Los Prefectos tienen facultad, de acuerdo con la ley, para requerir de cualquier institución que funcione en sus respectivos departamentos, todos los datos necesarios que permitan determinar el lugar al que están vinculadas, el objeto real que persigan, la nacionalidad de sus miembros y dirigentes efectivos, lo que importa una medida de control permanente respecto de aquellas asociaciones que, siendo en realidad extranjeras, pretendan ocultar o disimular su nacionalidad, etc. (92)

(92) Op. cit., T.I, ps. 147 y 148.

Capítulo IV

LAS ASOCIACIONES ILÍCITAS

1. La Ley 9936 de 1940

112. Las "asociaciones ilícitas" (93) constituyen materia de disciplina especial por parte de la ley N° 9936 de 18 de junio de 1940, comúnmente conocida bajo esa denominación.

2. Ubicación histórica de la ley

113. La sola circunstancia de la fecha de promulgación de esta ley, ayuda a esclarecer mejor que cualquier otra cosa su finalidad, su objeto y razón de ser.

El objetivo de esta ley, en efecto, sancionada en plena guerra mundial (1939-1945), no fué otro que el de oponer una contención a los abusos que en aquella época cometieron en nuestro país, como en casi todos los otros países del mundo, las organizaciones, asociaciones y entidades de carácter totalitario embarcadas en una acción abierta o solapada de propaganda y conquista de las simpatías y voluntades de las poblaciones de los territorios donde actuaban, en apoyo de los Estados totalitarios imperantes en ese momento: Alemania e Italia, especialmente, o "Estados del Eje".

En ese tiempo y bajo esta expresión entonces común y popularizada, aquellos Estados actuaban de consuno, a base de una misma e identificada política interna y en (93) Supra, Cap. III, núms. 46 y sigtes., y 78.

líneas paralelas de actuación internacional que los vinculaba directamente en un mismo interés y propósito. Se hablaba así, a diario, del "Eje Roma-Berlín", o viceversa. Más adelante, el "eje" constituyó un "triángulo" al intervenir también Japón en la guerra, luego del ataque a la base norteamericana de Pearl-Harbor (1941), y luego un "cuadrilátero" al adherir España, aunque sin participar activamente en la guerra.

El "Eje" era así acomodaticio y giratorio, y, tanto, se empleaba unas veces, para singularizar la coincidente política de los Gobiernos de Berlín-Roma, como otras de Roma-Madrid (Franco derribó la República Española con la ayuda de tropas italianas y elementos germanos), o "Berlín-Tokio", etc.

Como se sabe, ese estado de cosas que desembocó en la segunda guerra mundial con la invasión de Polonia por el ejército alemán (1939), y que tiene su punto inicial de partida en la "marcha sobre Roma" (1921) precursora de la instauración del régimen fascista, bajo Benito Mussolini, en Italia, y su consolidación con el advenimiento al poder del partido nacional-socialista de Adolf Hitler, en Alemania (1933), provocó, con anterioridad a la guerra, una situación de creciente tensión internacional, de agitación, de propaganda, y de subversión en casi todos los demás países, en virtud de los designios y planes de predominio político universal que estaban en la base de esos movimientos.

Ya ha habido ocasión de ver más atrás (94), cómo esos planes cristalizaron

en la realización de la más intensa y organizada propaganda; proselitismo y actividades subversivas en América, y en nuestro propio país, a través de los grupos y asociaciones promovidos o formados por los residentes extranjeros y agentes de aquellas naciones. Esa acción pujante y bien montada, dirigida y manejada desde el exterior, terminó por causar la consiguiente alarma y obligó a las autoridades a adoptar distintas medidas para contrarrestarla, previniéndola o reprimiéndola. Entre otras medidas, el Uruguay sancionó la ley que estudiamos.

3. Contenido y reglamentación

114. Tal es el cuadro histórico general a tener presente y que determinó la sanción de la Ley N° 9936 de 18 de junio de 1940

Esta ley consta de diez artículos, y en ella se definen cuáles son las asociaciones ilícitas, se establecen normas y se fija el procedimiento a observarse para su disolución, así como las sanciones aplicables a los responsables, se faculta a las autoridades competentes para ejercer los controles correlativos sobre el funcionamiento de las asociaciones, en salvaguardia de los fines que la ley persigue y que en definitiva no son sino la defensa del orden público, y se adoptan algunas otras medidas en materia de propaganda, etc.

La ley fue reglamentada por un Decreto de fecha 3 de julio de 1940, especialmente en lo relacionado con la fiscalización de la entrada de propaganda extranjera al país y de la difundida por las radios, etc.

El texto de la ley y su reglamento, pueden ser consultados en el apéndice de es

te libro, sin perjuicio de que en el Capítulo X haya de volverse sobre algunos aspectos de orden reglamentario.

4. Tipos de asociación ilícita

115. En su artículo primero la ley enumera cuatro clases o tipos de asociación ilícita:

"Artículo 1º. Se consideran asociaciones ilícitas:...", y de inmediato, en cuatro numerales, indica cada una de éstas.

En el orden en que son enumeradas por la ley, y en forma separada, se analizan a continuación.

a. Asociaciones que difundan ideas antidemocráticas.

116. Dice la ley en el numeral primero del artículo primero:

"1º. Las asociaciones que difundan ideas contrarias a la forma de gobierno democrático-republicana, adoptada en el primer inciso del artículo 82 (95) de la Constitución."

Hay dos aspectos, pues, que deben ser examinados independientemente para conocer el exacto sentido y alcance de la disposición: la forma de gobierno republicano-democrática, y la propaganda.

1) La forma democrático-republicana de gobierno

117. En su artículo 82 (Sección IV, Capítulo Único, De la Forma de Gobierno y sus diferentes Poderes), la Constitución establece que "La Nación adopta para su Gobierno la

forma democrática republicana."

El estudio de las formas de gobierno corresponde al curso de Derecho Constitucional, donde este punto debe ser tratado detenidamente. Pero lo que importa destacar aquí, es que de entre las distintas formas de gobierno posibles, la Nación oriental, ha escogido la forma "democrático-republicana", o sea, para utilizar una definición breve y concisa, aquella en la que el gobierno es el pueblo mismo, en que las funciones de gobierno se ejercen por el pueblo. "El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"; según la difundida fórmula de Masaryck, el padre de la democracia checoslovaca, luego arrasada por Hitler y salvada hoy por el imperio soviético.

Cuando en la República —decía Montesquieu—, el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia. Cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia. El pueblo, en la democracia, es en ciertos conceptos el monarca; en otros conceptos es el súbdito. No puede ser monarca más que por sus votos; los sufragios que emite expresan lo que quiere. La voluntad del soberano es soberana, etc.

Y Rousseau, tratando de la división de los gobiernos, expresaba: "Puede el Sobe

(95) La ley cita aquí el artículo 72 de la Constitución entonces vigente, que corresponde exactamente con el de la actual, según lo indicado en el texto.

rano encomendar el Gobierno a todo el pueblo o a la mayor parte del pueblo, de suerte que haya más ciudadanos magistrados que ciudadanos meros particulares. A esta forma de Gobierno se le da el nombre de democracia. Puede también el Soberano poner el Gobierno en manos de un corto número, de modo que haya más simples ciudadanos que magistrados, y esta forma se llama aristocracia. En fin, puede concentrar todo el Gobierno en un solo magistrado, de quien todos los demás reciban el poder. Esta tercera forma es la más común (96) y se llama monarquía o Gobierno real."

118. Otras normas de la Constitución son indispensables para precisar el concepto inherente a la forma de gobierno democrático-republicana.

Así, el artículo 1º, que declara: "La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio"; y el artículo 3º que refirma: "Jamás será el patrimonio de persona ni de familia alguna."

El artículo 4º, a su vez, establece: "La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes".

Y el inciso segundo del propio artículo 82 de la Constitución, que añade: "Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que estable

(96) Rousseau escribía esto en 1762.

ce esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma."

El cuerpo electoral, por su parte, está integrado por todas las personas que tienen la calidad de ciudadanos conforme a lo previsto en la Sección III de la Constitución. Todo ciudadano es "miembro de la soberanía de la Nación; y como tal, elector y elegible en los casos y formas que se designarán" (art. 77), pudiendo a su vez cualquier ciudadano "ser llamado a los empleos públicos" (art. 76), etc.

Siendo, pues, la democracia, el Gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo, según se ha recordado, cristalizan en ella tal vez más que en ninguna otra forma de gobierno, los principios esenciales de libertad, igualdad y fraternidad, según la conocida divisa de la Revolución Francesa.

Es por ello que la Constitución nacional, así como otras Constituciones de igual extracción e inspiración filosófica, reconoce a los habitantes del territorio nacional, la libertad de cultos, y protege la vida, el honor, la seguridad, el trabajo y la propiedad de todos; sienta expresamente el principio de la igualdad ante la ley, garantiza la inviolabilidad del hogar, prohíbe la pena de muerte, asegura la inviolabilidad de la correspondencia, consagra la libre emisión del pensamiento, admite el derecho de petición para ante cualquier autoridad de la República, así como la libertad de locomoción, de entrar y salir en el país, y los derechos de reunión y asociación, etc.

El valor "hombre", el individuo, la personalidad individual; es definitivo para la concepción liberal, individualista, que

postula y afirma los derechos del hombre como medio necesario para permitir el cumplimiento de los deberes morales.

Naturalmente, las libertades y derechos enunciados, admiten todos ellos, según ya se indicó más atrás, reglamentación, limitación; pero esa reglamentación, esa limitación, no puede ser nunca anulación del principio, sino simplemente adecuación para su mejor ejercicio, en beneficio de la libertad de todos, conforme las propias disposiciones constitucionales lo sientan de modo expreso.

a) Características de una verdadera democracia

119. A raíz de las actividades subversivas de los Estados del Eje, o del Pacto Tripartito, como también se les llamó, el Comité Consultivo de "emergencia para la Defensa Política" (97) ensayó determinar "las características de una verdadera democracia".

En su verdadero sentido, expresaba este organismo, el ideal de una sociedad democrática no ha sido alcanzado en su totalidad en ninguna parte, pero todos los pueblos libres deben empeñarse en lograrlo. Es la misma esencia de la democracia reconocer el derecho de cada nación a desarrollar sus instituciones de acuerdo con sus propias costumbres y tradiciones y las características especiales de sus propios pueblos. Pero si las naciones difieren en la forma concreta de sus instituciones, los principios básicos de la democracia son los mismos en todas partes. Donde algunos de éstos no sean aplicados y respetados, el espíritu y la práctica de la democracia quedan desmedrados.

(97) Vid., infra, núms. 279 y sigtes.

Estos principios son, en esencia, los que el Comité Jurídico Interamericano ha definido y proclamado en los dieciocho primeros artículos de su anteproyecto de Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, suscrito en Río de Janeiro el 31 de diciembre de 1945. Dichos principios son los siguientes: I, derecho a la vida; II, derecho de libertad individual; III, derecho de libertad de palabra y de expresión; IV, derecho de libertad religiosa; V, derecho de libertad de reunión; VI, derecho de libertad de asociación; VII, derecho de petición; VIII, derecho de propiedad; IX, derecho de nacionalidad; X, derecho de libertad de relaciones familiares; XI, derecho de protección contra la prisión arbitraria; XII, derecho a proceso regular; XIII, derecho de sufragio; XIV, derecho al trabajo; XV, derecho de participar en los beneficios de la ciencia; XVI, derecho de seguro social; XVII, derecho a la educación; XVIII, derecho de igualdad ante la ley. (98)

En su análisis, el citado organismo entraba a apreciar a continuación, los peligros específicos para la defensa política derivados de: la violación del principio de la soberanía popular (a raíz de la instauración de gobiernos de tendencia personalista, intervención de las fuerzas armadas en la política interna, aprovechamiento del poder por intereses económicos, actuación antidemocrática en la vida política en nombre de la religión o contra la libertad religiosa); del principio de la libertad indivi-

(98) Tercer Informe Anual, cap. primero, Montevideo, 1947, págs. 9 y sigtes. El estudio versa sobre las "Condiciones Necesarias para asegurar la Defensa Política".

dual (abuso de los poderes extraordinarios; violaciones de la libertad individual no basadas en las medidas de excepción); del principio de igualdad (desigualdad económica); de la regimentación de los individuos y de la opinión pública y exaltación del nacionalismo, etc.

El ensayo, conserva plena actualidad.

b) Principios y atributos del sistema democrático.

120. Preocupación análoga tuvo más recientemente la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de las Repúblicas Americanas, Santiago de Chile, 1959. La declaración aprobada por esta Conferencia y conocida como la "Declaración de Santiago", teniendo en consideración "que la armonía entre las Repúblicas Americanas sólo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas", y que "la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de los "Estados Americanos", juzgó conveniente determinar "algunos principios y atributos del sistema democrático en este Hemisferio".

Aunque esa determinación se hace "sin carácter enumerativo" (99), la finali-

(99) No resulta sencilla la acepción a darse a este término, desde que justamente los atributos o principios del sistema democrático aparecen enumerados en la Declaración. Aparentemente, lo que se ha querido expre-

dad es "permitir a la opinión pública, nacional o internacional, determinar el grado de identificación de los regímenes políticos y de los gobiernos con aquel sistema, contribuyendo de ese modo a la erradicación de las formas de dictadura, despotismo o tiranía sin quebrantar el respeto a la facultad que tienen los pueblos de escoger libremente sus formas de gobierno."

O sea, una especie de termómetro político para medir la fiebre dictatorial y/o vulneradora de la legalidad institucional, que intermitentemente suele aquejar a algunas de las democracias americanas.

Según la citada "Declaración de Santiago", los aludidos atributos y principios del sistema democrático, "en este Hemisferio" (100), se condensarían en la enumeración siguiente:

"1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los Poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado.

2. Los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres.

3. La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.

sar es que esa enumeración no agotaba la totalidad de atributos, limitándose a los más importantes.

(100) Esta es otra expresión que no parece un acierto desde que la democracia no muda de naturaleza por variar la latitud.

4. Los Gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.

5. Los derechos humanos incorporados a la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.

6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.

8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos." (101)

c) Desvirtuación de la democracia

121. Las enumeraciones precedentes valen más bien como concreción de los abusos y desviaciones con que de vez en cuando se desnaturalizan las instituciones democráticas en Latinoamérica. Pero indirectamente sirven también para subrayar muchas de sus características o rasgos más salientes e indispensables. A este título es que ha pare-

(101) Resolución I.

cido útil citarlas aquí.

No puede, en efecto, ocultarse la trascendencia que la cuestión tiene, porque en definitiva la desvirtuación de la democracia conduce a una pérdida de la fe del pueblo sobre el sistema democrático, cuando sólo se trata de artilugios y procedimientos demagógicos de políticos o gobernantes sensuales de poder o de pequeños círculos dirigentes, que estafan la voluntad y la esperanza del electorado para satisfacer intereses personales groseros o de grupo. Esto es particularmente frecuente y arriesga convertirse en mal endémico allí donde el nivel cultural del pueblo es más bajo. La ilustración general y la educación política del pueblo es decididamente vital para el afianzamiento y estabilidad del gobierno democrático. Fué refiriéndose a esto que el constitucionalista francés Joseph BARTHELEMY pudo decir, con sobrada razón, que el problema de la democracia no es en definitiva sino un problema de "demopedia". Por las sendas de la cultura, de la educación del pueblo, de la virtud en todos los ciudadanos e inexorablemente en los dirigentes, podrá llegarse a la afirmación y regularidad del proceso democrático. En un Estado popular, decía MONTESQUIEU, no basta la vigilancia de las leyes, se necesita un resorte más que es la virtud. Cuando la virtud desaparece, la ambición entra en los corazones que pueden recibirla y la avaricia en todos los corazones. Los deseos cambian de objeto: se deja de amar lo que se amó, no se apetece lo que se apetecía; se había sido libre con las leyes y se quiere serlo... contra ellas; cada ciudadano es como un esclavo prófugo; cambia hasta el sentido y el valor de las palabras; a lo que era respeto

se le llama miedo, avaricia a la frugalidad. En otros tiempos, las riquezas de los particulares formaban el tesoro público; ahora es el tesoro público patrimonio de los particulares. La república es un despojo, y su fuerza no es ya más que el poder de algunos ciudadanos y la licencia de todos. (101')

Faltando aquellas condiciones, no será fácil, y ni siquiera posible, salir de las formas impuras o corrompidas que de democracia no tienen otra cosa que una etiqueta para encubrir una falsa y desprestigiada mercancía. Pero por sobre todo, se estará asegurando el triunfo de los enemigos de la democracia, cualesquiera sean éstos.

2) Propaganda antidemocrática

122. La ley uruguaya interdicta así la formación o el funcionamiento de las asociaciones que difunden ideas contrarias a la forma democrático-republicana de gobierno, o, más brevemente expresado, que realizan propaganda antidemocrática.

Se trata, por lo tanto, de la proscripción de la propaganda política antidemocrática efectuada a través de las asociaciones.

a) Naturaleza y origen de la propaganda

123. Ello lleva a preguntar primeramente: ¿qué es la propaganda?

Un hecho fundamental a tener en cuenta es el del desarrollo e importancia

(101') Del espíritu de las leyes, Libro III, Capítulo III, Del principio de la democracia.

alcanzados por la propaganda en la sociedad moderna. Resulta de fácil comprobación la circunstancia de que la propaganda actúa o está presente hoy, de un modo más o menos directo, sobre todos y cada uno de los distintos actos de la vida del hombre, sin que sea posible sustraerse totalmente a su influencia. Quizás pudiera afirmarse, sin temor de incurrir en exageración, que ella da a la estructura social contemporánea uno de los signos más notables y característicos, sin cuyo conocimiento y exacta valoración no sería posible captar con fidelidad los rasgos de la civilización actual.

(1) La propaganda de la fe

124. Históricamente, la propaganda surge como una organización religiosa para la difusión de la fe y de los dogmas del catolicismo, como medio de generación o reproducción del contenido de las creencias de la iglesia (102), origen que queda expresivamente denunciado en la formación del propio vocablo, como significación de lo que ha o debe difundirse o propagarse: del latín, propagandus, a um, lo que se ha de propagar gerundio de propagare; latín de la iglesia, De Propaganda fide, de la propaganda de la fe, etc. (103). Por extensión, el

(102) Congregación fundada en Roma en 1622, por Gregorio XV, para extender la fe católica, bajo la dirección de las misiones; modificada y ampliada más tarde por Urbano VIII, etc.

(103) R. Barcia, Primer Diccionario Etimológico de la Lengua Española, Madrid, 1882, T. IV, págs. 425-26.

idioma usó después el vocablo para designar cualquier asociación cuyo objeto fuere propagar doctrinas o concepciones políticas, y a la misma propagación de ellas.

(2) La propaganda-ilustración

125. La democracia liberal reconoció y aplicó como un postulado del régimen, muchas veces en forma expresa, pero siempre en todo caso implícitamente, el principio de la ilustración de los integrantes del cuerpo político como condición indispensable para participar en el juego orgánico del instrumental gubernativo. Si el sistema político democrático es el gobierno del pueblo por el pueblo, es indispensable que quienes formen parte de éste, sin excepción, estén preparados o dispongan de condiciones adecuadas para llegar a estarlo, reciban una cultura determinada o estén en situación de recibirla, desde que a cualquiera de sus integrantes, o a todos ellos, al menos teóricamente, podrá corresponderles ocupar un día los cargos directivos del régimen, las posiciones de gobierno. Esa exigencia tendía a la formación cultural de los individuos y de la opinión pública por medio de procesos intelectuales y afirmaba, consecuentemente, la discusión, la controversia pública constante y desembarazada de todos los asuntos, enlazando de modo natural con el reconocimiento y la protección jurídicos de la libertad de pensamiento, otra de las piezas básicas del sistema. Aparece así conceptualmente legitimada por la democracia una primera forma pura de la propaganda política, la propaganda-ilustración, que persigue la educación política de la masa, la proclamación de la verdad, el alcance

de la razón por medio del planteamiento limpio de todos los problemas que de algún modo interesan al grupo social. Se pretende que el hambre, que el ciudadano, esté consciente e ilustrado acerca de los asuntos públicos, etc. (104) De aquí la obligación de la enseñanza, el principio de la enseñanza pública, laica y gratuita, que nuestra Constitución, al igual que otras constituciones democráticas, establece. (105)

(3) La propaganda-sugestión

126. Con el desarrollo del industrialismo y el proceso expansivo de la economía, que sentó el principio de producir cada vez más y más, conquistando nuevos y siempre más amplios mercados para asegurar la colocación de la producción, la propaganda vino a ser utilizada por el comercio, pero no ya con el sentido y la limitación legítima que se recordó antes, como pura presentación de un hecho a la consideración pública con propósitos de esclarecimiento o ilustración, sino antes bien de elaboración forzada de la opinión pública y de precipitación de su conducta.

No se procuró ya ilustrar objetivamente, ni razonar, ni hacer pensar en forma desinteresada, sino por el contrario sugestionar, convencer, arrastrar, decidir colectivamente.

Es indiferente y en realidad no importa en absoluto, que el público crea y piense íntimamente, por ejemplo, que determinada marca de cigarrillo, o de productos porcinos, o de aparatos de televisión, etc., es la mejor del mundo, y por ello mismo insuperable e insustituible, etc.; lo que en definitiva cuenta, es que el mayor número

(104) La propaganda ilustrada, dice Ayala,

posible de personas pueda ser movida a actuar ilusionadamente como si así lo creyese, adquiriendo ese producto y provocando, por reflejo, sobre el resto del público, una corriente irreprimible de atracción o arrastre favorable a la compra de esa mercadería en cuestión.

Más que a las facultades discursivas del individuo, más que a la razón del individuo y de la masa, esta clase especial de propaganda, o propaganda-sugestión (como se le ha llamado, para distinguirla de la propaganda-ilustración), se dirige a los resortes emotivos y al instinto del hombre.

La propaganda comercial abrió así el camino, para dar satisfacción a aquellas exigencias del desarrollo industrial y de la economía expansiva, antes aludidas. Insi nuada la senda por la propaganda comercial, el procedimiento fue imitado desde entonces, y es observado en general en una vasta medida en todas partes; también en política, con una misma finalidad de captación, en sentido psicológico, de la gente, en favor de la causa, buena o mala, certera o equivocada, que cada grupo o doctrina política sostiene.

Así surgió la propaganda política.

muy empleada un tiempo, esto es, aclaratoria, formativa, esa propaganda destinada a integrar la voluntad general mediante el alcance de las libertades constitucionales de palabra, prensa, reunión, etc., para objetivarla en la ley... (Drancisco Ayala, "El Problema del Liberalismo, México. 1941, págs. 54).

(105) Arts. 68, 69, 70 y 71.

en el sentido especial que ella tiene desde el punto de vista que interesa a nuestro estudio.

(4) La propaganda política

127. Así nació, frente a la propaganda ilustración, la propaganda-sugestión, cuyos procedimientos se fueron decantando y perfeccionando hasta adquirir las características de un verdadero arte. La técnica de la propaganda comercial como propaganda sugestión, influyó naturalmente sobre la política, hasta venir a constituir hoy día, dentro de ésta, la manera más deliberada y decisiva de la acción partidaria. (106)

Con la aplicación de la gran propaganda industrial, dice Ayala, al campo de la política, no se aspira ya a convencer, si no a sujestionar; el discurso y el razonamiento, la polémica y el debate son sustituidos por el grito, el gesto, el símbolo; y ya no se trata de obtener la decisión política por el camino del juicio individual, si no que se recibe desde arriba, por vías de autoridad. Es la etapa de los Ministerios de Propaganda.

128. El monopolio de la vida cívica y del aparato étático mediante el sistema de partido único, llevó a sus consecuencias extremas la presión de la propaganda, concebida

(106) ...y la propaganda sugestiva que no actúa sobre la razón, sino sobre los instintos, y de la que son fácil presa los hombres no ilustrados. En definitiva, la vieja distinción entre democracia y demagogia, enfocada desde un especial punto de vista. (Ayala, op. cit.)

da como una función pública específica dentro del Estado y perfectamente organizada con arreglo a técnicas y procedimientos precisos. El advenimiento al gobierno de varios Estados de partidos imbuidos por las doctrinas y tendencias políticas de aspiración universalista, hegemónica, dió como resultado la internacionalización de la política y, en función de los fines perseguidos por esas doctrinas, la propaganda-sugestión desbordó a su vez las fronteras nacionales transformando bien pronto al mundo en un hervidero ideológico, donde día a día libran enconadas y sutiles batallas las más diversas corrientes de la opinión pública.

129. Es esta última clase de propaganda, especialmente, la que interesa a nuestro estudio.

En consecuencia, ella podría ser caracterizada aquí como el más poderoso medio de negación de la libre y voluntaria elección del hombre entre dos o más actitudes posibles; como una tentativa, más o menos perfeccionada, conforme a un examen previo de la psicología del individuo y de las masas, de la cultura ambiente, del medio social, de las costumbres, de la oportunidad y de otras circunstancias y contingencias diversas, de influir en su conciencia y, de ser posible, sustituirla totalmente por una orientación predeterminada que es generalmente el fin que se propone alcanzar el propagandista.

La propaganda, dice Bartlett, es un intento de influir en la opinión y la conducta — de manera especial la opinión y conducta sociales — en tal forma que las personas que adopten las opiniones y conductas indicadas, lo hagan sin realizar en sí mis-

mas búsqueda alguna definitiva de razones... La propaganda pública no cambia su carácter por cambiar de lugar. En todas partes es un intento de modelar la opinión, el sentimiento y la acción sin considerar las razones. (107)

La propaganda es por esencia finalista, no en el sentido de un fin en sí, sino como instrumento de fines, un simple medio de obtener resultados de antemano determinados, mediante impulsiones intelectuales o psicológicas aplicadas con oportunidad y de manera adecuada sobre la conciencia de la masa. Para lograrlo no repara —ni podría hacerlo lógicamente, sin contradecirse— en las formas de obtener su objetivo. Ello es insito a la naturaleza de la propaganda, que se distingue específicamente de toda otra forma de vinculación con la masa, por el ingrediente de falsedad o engaño que lleva necesariamente en sí. No importa que en ocasiones los propósitos de la propaganda puedan coincidir con la verdad objetiva. Aún así, esa verdad no constituirá nunca el fin de la propaganda, obligada, por exigencias de su propia contextura, a desvirtuarla y desnaturalizarla, sea recurriendo a afirmaciones o a soluciones simplistas, sea dando a los hechos mismos en que pretenda apoyarse una articulación distinta de la real, sea, en fin, cambiando o suprimiendo otras alternativas posibles de razonamiento, capaces de encaminar la decisión del público por direcciones diversas de aquella que, con ex-

(107) F. C. Bartlett, La Propaganda Política, México, 1941, págs. 15, y 27.

clusividad de toda otra, le interesa imponer. En este sentido, la propaganda ha sido caracterizada como una forma sistemática y deliberada del engaño. (108)

(5) Técnica de la propaganda

130. La propaganda, así individualizada sintéticamente en cuanto a su origen y naturaleza, posee una técnica infinitamente amplia y rica en matices, por aplicación de la cual ejerce su acción material sobre el medio.

Dentro de esa técnica interesa distinguir aquí tres elementos fundamentales, a saber: los finés objetivos concretos perseguidos por la propaganda, los métodos utilizados, y los medios de expresión merced a los cuales se traduce o proyecta sobre la opinión pública.

(a) Fines

131. Los finés concretos que se pretenden alcanzar con la propaganda pueden ser, naturalmente, de muy distinto orden: económicos, culturales, religiosos, políticos, etc. En función de ellos variarán, en consecuencia, los valores que la propaganda tratará de exaltar en cada caso. Aunque resulte imposible trazar de antemano una distinción neta de ellos, es evidente que, siendo siempre en definitiva el ser humano el destinatario de la propaganda, los resortes psicológicos que ésta deberá pulsar mantendrán en todas partes y en todas las épocas

(108) Francisco Ayala, Propaganda y Política, La Ley, T. 26, pág. 953.

una persistente identidad. Los instintos, los sentimientos, las pasiones, las inclinaciones, las preferencias, las esperanzas, las ambiciones, los gustos, el orgullo, el interés, la sumisión, el espíritu de conquista y de aventura, la codicia, la envidia, el valor, el odio, el temor, la fe, el heroísmo, en suma, toda la gama interminable de las emociones que es capaz de registrar el espíritu humano, individualmente empleados o combinados en proporciones adecuadas, según las circunstancias, serán los elementos de los que habrá de valerse comúnmente toda propaganda.

(b) Métodos

132. Los métodos de la propaganda presentan también una gran variedad y será de cuenta de quien la organice o realice, escoger aquellos que mejor convengan al fin perseguido.

Por simple vía de ejemplo señalaremos entre los métodos más difundidos los siguientes, y los contrarios que ellos presuponen: la selección cuidadosa de los hechos, su modificación, alteración o sustitución; la repetición constante; las exageraciones; las afirmaciones rotundas; las alusiones o sugerencias indirectas; la sustitución de los argumentos por declaraciones; la consecuencia en la prédica; el empleo del humorismo, de la ironía y la mentira; los rumores; los símbolos, las vestimentas, los saludos y las figuras; el uso de la estadística; el empleo de los idiomas extranjeros; la censura de los medios de comunicación, opinión y espectáculos públicos y el contralor de las noticias; la profesionalización del periodismo; la utilización de la enseñanza;

la anulación de la propaganda extranjera y la contrapropaganda y, si es necesario, aún mismo el empleo de la fuerza, etc.

(c) Medios de expresión

133. Ambos elementos, fines y métodos, han sido empleados en todas las épocas, en forma más o menos deliberada o consciente. Nada que con ellos se relacione ha experimentado una transformación mayormente sensible a través del tiempo o aportado alguna novedad especial respecto de la propaganda.

En cambio, lo que sí ha venido a añadir algo de nuevo y renovador a ésta, que permite explicar, junto con otros factores, su singular aplicación y desarrollo en el mundo contemporáneo, son los medios técnicos de comunicación y expresión del pensamiento.

El lenguaje hablado o escrito y la representación mediante figuras o imágenes, signos y símbolos, son las únicas formas de que pudo valerse la propaganda en un principio y que utiliza todavía hoy. Pero esos procedimientos se vieron revolucionados en los últimos tiempos por el empleo de la técnica moderna, que amplió y cambió notablemente la posibilidad expansiva de la propaganda.

La prensa contemporánea, el cine, la radio, el transporte rápido de la correspondencia, la televisión, son manifestaciones del genio científico del hombre, que repercutieron de manera inusitada sobre todas las actividades humanas, y por aplicación de las cuales la propaganda llegó a adquirir un carácter y un prestigio totalmente

nuevos. Mediante estas formas nuevas de difusión, el pensamiento humano — ya expresado oralmente, ya trasladado a los signos de la escritura, de la representación pictórica, de la reproducción fotográfica o cinematográfica, de la simbología, etc. — ha encontrado una vía excepcional de transmisión y expansión, que aumentó extraordinariamente el poder e influencia de la propaganda.

(6) La propaganda y las doctrinas totalitarias

134. La propaganda política, como toda propaganda, aplicó en su provecho estas innovaciones y conquistas de la técnica y llegó bien pronto a alcanzar un grado prodigioso de eficacia, valiéndose del empleo cuidadoso y sistemático de los más diversos procedimientos de expresión. Más adelante habrá ocasión de volver sobre el examen de este punto (109).

Los países totalitarios hicieron de la propaganda un instrumento de significación política en una medida que no se había conocido hasta entonces.

Para la concepción del nacional-socialismo alemán o nazismo, por ejemplo, la propaganda apareció íntimamente entrelazada con la organización partidaria, a la que, según los teóricos del régimen, debe necesariamente preceder, pero con la cual forma un todo único e indisoluble orientado hacia la consecución de los fines que individualizan a la doctrina. La misión de la propaganda ha de ser, primero — sostienen los nacional-socialistas — la de conquistar adep-

tos en cantidad y calidad suficientes como para montar una sólida organización política y, luego, socavar y destruir, ante la opinión pública, las formas políticas y sociales imperantes de estructura o concepción opuestas a las premisas y designios del movimiento. La organización, por su parte, debe atraer y seleccionar cuidadosamente nuevos partidarios, como forma de continuar la obra de la propaganda.

Son, pues, como se ve, dos aspectos de un mismo proceso de acción política orientándose hacia la conquista definitiva del poder. Una vez en posesión de éste y mediante su adecuado manejo, es que el movimiento se hallará en condiciones para impulsar en todo el mundo la nueva etapa cultural de la humanidad, sobre las bases propias de la concepción totalitaria. (110)

135. Luego de consolidadas sus posiciones internas, los Estados totalitarios de la última pre-guerra, dando cima a sus planes y usando la propaganda en gran escala, comenzaron la tarea de la conquista política de los demás países. En todos éstos, en los que llegaron a ser sojuzgados y en los que no alcanzaron a serlo, la propaganda po

(110) El primer deber de la propaganda es triba en conquistar hombres para la organización; el de la organización, en conquistar hombres para proseguir la propaganda. El segundo deber de la propaganda es el de derribar la situación existente, por medio de la nueva doctrina; el de la organización, luchar por la conquista del poder, a fin de asegurar desde él el éxito final de la doctrina. (Adolf Hitler, Mein Kampf, Capítulo XI).

lítica totalitaria obró en forma amplia y sistemática, predisponiendo el ánimo colectivo de acuerdo a sus fines y conveniencias, aprovechando hábilmente todos los factores útiles y todas las circunstancias incidentales que pudiesen favorecerlos. En esa táctica estaba impresa, también, en una cierta medida, la idea plenamente confirmada por la experiencia de la evolución social de todos los pueblos, de que por poderosos que puedan ser los instrumentos de coacción material de que dispone el poder público, ninguna estructura política puede funcionar eficazmente ni mantenerse durante mucho tiempo sin ensayar una conquista progresiva de la opinión pública, o efectuar de alguna manera una autojustificación crítica de sus actos, sus métodos y propósitos. Como quiera que sea, tales tentativas merecieron una consideración de primer rango dentro de las tácticas empleadas por los estrategas políticos totalitarios conforme a sus aspiraciones de dominación universal, como partes integrantes del sector más destacado de lo que entonces se dio en llamar "la guerra invisible", y que, firmada la paz y desaparecidos los Estados agresores, ha vuelto a tomar auge en la pugna de la política internacional del presente bajo la denominación de "guerra fría". (111)

136. La actividad de la propaganda totalitaria

(111) El Jefe del Estado Mayor alemán durante la primera guerra mundial, General Ludendorff, precisó en la siguiente forma la importancia por él atribuida a la propaganda: "Una buena propaganda ha de preceder al desenvolvimiento de las realizaciones polí-

litaria fué diligente en extremo y experimentó alternativas diversas de tensión, según el desarrollo de los sucesos universales y las exigencias de tiempo, lugar y

ticas. Debe preparar el terreno a la actuación política y ha de dirigir la opinión mundial sin que ésta se aperciba. Antes de que las concepciones políticas se conviertan en realidades, es de todo punto de vista importante convencer al mundo de que son necesidades y tienen su fundamento moral. El fin perseguido debe presentarse a los espíritus como fruto de una lógica necesidad." (Souvenirs de guerre, I, I, pág. 415).

Y Adolf Hitler, en las confidencias a Rauschnig hechas poco después de asumir el poder en Alemania, expresó: "Edificaremos una nueva Alemania en el Brasil. Allí encontraremos todo lo que nos hace falta... Por otra parte, tenemos derechos sobre ese continente donde los Fugger, los Wesel y otros precursores alemanes han poseído en otros tiempos dominios y fábricas. Nuestro deber consiste en reconstituir este antiguo patrimonio que una "Alemania degenerada dejó dispersar... Tenemos que iniciar dos movimientos diferentes: uno leal y otro revolucionario. ¿Cree Ud. que es difícil? Me parece que tenemos probado que sabemos hacer ese género de trabajo, porque, de lo contrario, no estaríamos en este momento sentados frente a frente. Nosotros no tenemos el propósito de desembarcar tropas, como Guillermo el Conquistador, para apoderarnos del Brasil. Nuestras armas son invisibles..." (Fragmento de una conversación sostenida a principios del verano de 1933, H. Rauschnig Hitler ha dicho, Capítulo: Invasión de América Latina).

oportunidad. En todos los países se planteó de un modo más o menos intenso, la necesidad de contrarrestarla, y así surgieron en casi todos ellos leyes y disposiciones encaminadas a tal fin. En el Uruguay esa manifestación se tradujo en la ley 9936, de 1940, que venimos estudiando, y en algunas otras disposiciones complementarias que en su lugar se mencionarán.

(7) La ley uruguaya

137. Ya en posesión de las nociones generales precedentes, sobre la propaganda política, nos hallamos en situación de volver al examen de la disposición legal iniciado en el párrafo 116.

La ley, como se vió, prohíbe la propaganda política antidemocrática. Y no es de extrañar que así lo hiciera, porque en la época en que fué sancionada — y el riesgo no ha desaparecido, aunque se le juzgue ahora no tan inminente — era corriente la proliferación de asociaciones, nacionales o extranjeras, dedicadas a proclamar y a difundir a todos los vientos las excelcitudes de los gobiernos totalitarios que en esa época asolaban al mundo y que, por consecuencia, se aplicaban en especial a censurar y desprestigiar las formas de organización y el estilo de vida inherentes a la democracia política.

(8) La legislación extranjera

138. El precedente más lejano, en el conjunto de normas legales dictadas por otros países y dirigidas a preservar las instituciones democráticas, se encuentra, en la época moderna, en la ley de Francia, de 1901,

cuyo artículo 3º veda la formación de asociaciones que tengan por finalidad atentar contra "la forma republicana del Gobierno". (112)

En la Alemania de Weimar, la Ley de 22 de julio de 1922, sobre protección de la República, prohibió la afiliación a cualquier sociedad secreta o subversiva, asociación o grupo que se proponga derribar la forma republicana constitucional establecida del Reich o los Estados. (113)

En Checoslovaquia la Ley de protección de la República de 19 de marzo de 1923, párrafo 17, vedó también la constitución de sociedades secretas que tengan por fin destruir la forma constitucional del Estado, o formar parte de estas sociedades.

Lo propio, y en términos parecidos, establecieron las Leyes de Finlandia, de 23 de enero de 1931, y de Lituania, de 8 de febrero de 1934, etc.

139. En América, y con ocasión de los sucesos derivados de la última guerra mundial, casi todos los países dictaron medidas prohibitivas de la propaganda antidemocrática, pudiendo citarse por vía de ejemplo, a los siguientes:

Argentina: "No se permitirá la realización de reuniones o manifestaciones:... d) A cualquiera asociación, agrupación o entidad cuya adhesión y fe a las instituciones democráticas y a los principios consagrados por la Constitución Nacional, no sea evidente." (114)

(112) Supra, núm. 32.

(113) Párrafo 7, numeral 4.

(114) Edicto de la Policía Federal, de 25 de julio de 1941, art. 9º.

"Se prohibirán las reuniones o manifestaciones en que se difundan ideas que afecten o sean contrarias:... b) Al régimen... de las instituciones democráticas y de las leyes fundamentales." (115)

Bolivia: "Queda absolutamente prohibida toda propaganda... contraria a la democracia, que pudiese realizarse mediante la prensa, la radiodifusión o cualquier otro medio de publicidad." (116)

"Se prohíbe la propaganda o difusión verbal o escrita, de doctrinas, teorías y principios político-sociales contrarios al régimen... democrático que impera en Bolivia." (117)

"Incurren en delito contra la seguridad del Estado: d) Los que realicen propaganda oral o escrita... de tendencias y doctrinas que estén en franca oposición al régimen democrático." (118)

"Queda prohibida la circulación de propaganda y la exhibición de películas de tendencias contrarias a la democracia..." (119)

Cuba: "Se consideran como reos de delitos contra la estabilidad de la República los que en cualquier forma realicen o intenten realizar cualquiera de los siguientes hechos:... Realizar propaganda en cualquier centro de enseñanza primaria, secundaria

(115) Disposición cit., art. 10.

(116) Decreto Supremo de 30 de enero de 1942 art. 5°.

(117) Decreto Supremo de 13 de abril de 1942 art. 18.

(118) Decreto Supremo N° 321 de 13 de diciembre de 1943, art. 1°.

(119) Decreto cit., art. 6°.

ria o superior a favor de cualquier tendencia política, social, proletaria o racial contraria al régimen republicano y democrático de gobierno...; Hacer propaganda oral o escrita para incitar directa o indirectamente a otros a la realización de cualquiera de los actos anteriormente enumerados." (120)

Guatemala: "Las personas que denigraren públicamente, de hecho o de palabra, las instituciones democráticas cuyos principios profesa la República, serán juzgadas y sancionadas como reos de delito contra las instituciones sociales." (121)

Nicaragua: "Quedan prohibidas en la República: a) La propaganda de doctrinas o sistemas políticos y sociales contrarios... al régimen republicano y democrático establecido." (122)

Panamá: "Desde la fecha del presente queda terminantemente prohibida la circulación, por correo y su transmisión por telégrafo, teléfono o cables nacionales, de toda propaganda política extranjera contra las instituciones democráticas...ya se haga

(120) Decreto-Ley N° 51 de 5 de marzo de 1934. El Decreto N° 168 de 29 de enero de 1941, declaró ilícitos y prohibió toda asociación u organización, cualquiera sea su forma y propósito aparentes, cuando se dedique a la captación de prosélitos contra el régimen republicano, representativo y democrático de Cuba.

(121) Decreto N° 2655 de 23 de diciembre de 1941, art. 12.

(122) Decreto Legislativo N° 119 de 25 de junio de 1941, art. 1°.

ésta por mediõ de cartas, tarjetas postales, caricaturas, hojas volantes, impresos, periódicos, libros, revistas, telegramas, cablegramas, conferencias telefónicas o en cualquier otra forma." (123)

140. Estados Unidos. Hemos dejado para citar en último término la legislación estadounidense porque responde a una técnica especial que requiere cierta explicación.

La ley especial sobre la materia es la de 1938, modificada en 1942, sobre Registro de Agentes Extranjeros, para fiscalizar y sancionar la propaganda política.

De acuerdo con la ley "la expresión propaganda política incluye cualquiera comunicación o expresión oral, visual, gráfica, escrita, pintada, por cualquiera persona siempre que, (1) esté razonablemente adoptada o que la persona que la distribuya crea que lo esté, o que intente prevalecer, adocctrinar, inducir o de cualquier otro modo influir con referencia a intereses públicos o políticos, o relaciones de un gobierno de país extranjero o de un partido político extranjero..."

Se trata de una definición muy amplia y comprensiva de la propaganda política en general, indispensable al método que la ley observa para controlarla. La principal dificultad planteada a la legislación restrictiva o represiva de la propaganda subversiva en los Estados Unidos, la presentan las garantías constitucionales sobre la libertad de palabra y de prensa (124), concebidas e in

[123] Decreto N° 242 de 21 de noviembre de 1941, art. 1°.

[124] Constitución, Enmienda N° I: El Congreso no hará ley alguna por la que... se limite la libertad de palabra o de la prensa.

terpretadas por las cortes judiciales en forma muy estricta. A fin de conciliar dichas garantías con la protección del Estado contra la propaganda política totalitaria, la ley se preocupa de obligar al propagandista o a sus agentes a inscribirse en registros especiales y a revelar el origen o fuente de la propaganda que difunden. Una vez conocidos tales datos, que se incorporan a los registros, ellos son llevados a conocimiento del público, para que éste pueda juzgar por sí mismo el valor real y la intención de la propaganda extranjera que se difunde en el país.

De modo, pues, que la ley no prohíbe clase alguna de propaganda política, sino que simplemente trata de develar, ante la opinión pública, la naturaleza, el origen y el propósito de dicha propaganda. Según expresa un comunicado del Departamento de Justicia de fecha 1° de marzo de 1943, "la Ley está basada en la simple teoría de que la Nación americana tiene el derecho de protegerse contra la propaganda de cualquier poder extranjero. Su propósito no es prevenir esta propaganda, mientras se mantenga dentro de límites legales, sino demostrar que está públicamente individualizada tal como ella es. Hasta cierto punto, las intrigas políticas que han atormentado a Europa y Asia durante muchos años, han sido trasplantadas a nuestras costas. Estados Unidos se ha convertido en el centro de dirección y en la caja de resonancia de un gran número de refugiados políticos, que tratan de establecer su propia doctrina política en su tierra natal después de la guerra. Se ha buscado el apoyo y el prestigio de la opinión pública americana mediante exhortacio-

nes dirigidas a los diferentes grupos de distinta nacionalidad que integran nuestra ciudadanía. Han sobrevenido así amargas rivalidades y disensiones, en detrimento de nuestro programa bélico y de la formulación de una paz duradera. De acuerdo con nuestra tradición democrática, no intentamos impedir o interferir las actividades legítimas de estos grupos de partidos extranjeros. Pero no se permitirá que se abuse de nuestra hospitalidad. El público tiene el derecho de conocer qué están haciendo y en qué forma actúan estos estrategas políticos; e insistir en que su propaganda sea claramente identificada de acuerdo con su origen. La ley de Registro de Agentes Extranjeros es esencialmente una norma de esclarecimiento; no impide a nadie hacer cosa alguna. Pero se han establecido penalidades severas para aquellos que rehusan registrarse o que intencionalmente se registran en forma inapropiada. (125)

141. La citada ley de Registro de Agentes Extranjeros es de fecha 8 de junio de 1938 (126) con las enmiendas introducidas por la de 29 de abril de 1942 (127), y su texto dice, en lo esencial: Se obliga "a toda persona que actúa como agente de un principal extranjero a hacer ante el Procurador General un registro verdadero y completo, bajo juramento; que incluya el nombre del registrado, su nacionalidad, una declaración amplia de la naturaleza de sus ocupaciones, el nombre y dirección del principal extranjero por cuya cuenta actúa, y el grado en que su principal extranjero es supervisado, dirigido, controlado, financiado o subvencionado por cualquier partido político ex-

tranjero; la naturaleza, y monto de las contribuciones que han recibido de su principal extranjero y la forma y época de cada pago.

A toda persona que es agente de un principal extranjero y que transmite o hace transmitir por el Correo o por cualquier medio o instrumento de comercio interestadual o extranjero, propaganda política, se exige:

(1) La obligación de enviar a la Biblioteca del Congreso no más de 48 horas después de la transmisión, una copia del material distribuido y una declaración debidamente firmada, informando acerca de los lugares, época y extensión de tal transmisión;

(2) Agregar de un modo visible en el material de propaganda una declaración hecha en el mismo idioma usado en tal propaganda política, donde se establezca que la persona que transmite tal propaganda política o que la hace transmitir, está registrada de acuerdo a esta ley en el Departamento de Justicia, como agente de un principal extranjero, indicando el nombre y dirección del agente y de cada uno de sus principales extranjeros, agregando que su registro puede ser inspeccionado y que copia de tal propaganda política, se ha archivado en el Departamento de Justicia, y señalando, además, que el registro de agentes de principales extranjeros no indica la aprobación por los Estados Unidos del contenido de esa propaganda política.

Toda propaganda política transmitida oralmente, por medio de los instrumentos

(125) For Immediate Release to Newspapers,
Monday, March 1 1943.

(126) 52 Stat. 631.

(127) 56 Stat. 248 (22. U.S.C. 611-616)

de comercio interestadual o extranjero, será precedida de una declaración en el lenguaje usado en la transmisión que establezca los mismos hechos indicados más arriba."

b) Concepto de difusión

142. La ley uruguaya habla de difundir ideas contrarias a la forma de gobierno democrático-republicana (párrafo 116).

"Difundir equivale a tanto como a difundir, extender, divulgar; propalar, propagar, y al emplear este término la ley quiere abarcar cualquier forma de propaganda. Precisamente, la ley está sentando la presunción de que se tratará de propaganda política, con el sentido especial que a ésta hemos procurado darle anteriormente.

Será bastante, pues, que se "difundan" ideas contrarias a la forma democrático-republicana de gobierno, que la República ha adoptado para sus instituciones, y que esa difusión se haga por intermedio o a través de una asociación, para que ésta quede comprendida en la prohibición legal.

143. Ha de señalarse que la difusión de esas ideas, que la propaganda antidemocrática realizada por una persona no integrante de ninguna asociación, ni en relación con las actividades de éstas, no está comprendida por el precepto legal nacional estudiado.

La explicación reside en que la propaganda de ideas ejercida por una asociación o a través de ésta, ofrece un riesgo mayor, un peligro más grave, que la mera difusión efectuada a título individual por una persona determinada. Si bien en uno y otro casos están en juego el ejercicio de la libertad de emisión del pensamiento, que

la democracia reconoce, y a la cual esa libertad le es inherente e indispensable, constituyendo en realidad una de las premisas filosóficas básicas de esta forma de gobierno, es indudable que la lesión o la restricción del principio de libertad tiene un límite, o a la inversa, el uso de esa libertad presenta un confín, que aparece como razonable a los ojos de la ley según se trate de uno u otro caso, de una u otra fuente de origen.

144. La difusión aislada, personal, de ideas contrarias a la democracia, es tolerada, y ello resulta elemental, pues la democracia, por esencia, admite y requiere la discusión y el examen de todas las ideas, de todos los principios, en forma libre y amplia, incluso la discusión y la crítica de las propias bases o supuestos políticos y filosóficos en que ese sistema se asienta. Esto es insito a la democracia, y negar ese derecho de libre crítica, de libre discusión, sería atentar contra la propia democracia.

Ahora, la cuestión ya queda colocada en otro plano, cuando esa libre discusión no es tal, cuando no se trata de ejercer la crítica espontánea y desinteresada, fruto de la natural e incoercible expresión del espíritu del hombre, sino que es trasunto de ideas moldes, preconcebidas, dirigidas u organizadas sistemáticamente por una organización, por una entidad, en vista de inconfesables propósitos de predominio político y de destrucción del sistema en el que convive, cual ocurrió en su tiempo con la propaganda totalitaria de los Estados del Eje, y ocurre también en la actualidad con

la propaganda de los Estados comunistas, que constituyen otra forma de totalitarismo, y que es alentada, estimulada, elaborada y dirigida desde el exterior.

145. Esta es la clase de difusión de ideas que la ley proscribe en amparo del régimen democrático, acto de legítima defensa de la democracia misma, de cuyas libertades se abusa, y no para mejorarla y asegurar su progresiva superación, sino para conculcarla.

Vedar esa propaganda sistemática y dirigida, cuando ella se ejerce desde o mediante una asociación, por el grave riesgo que ello entraña para la seguridad del Estado y el orden público, he ahí lo que quiere la disposición estudiada.

c) La actividad radial del Estado

146. Una disposición especial relativa a la propaganda antidemocrática debe ser recordada en este lugar, pues, aún cuando no tenga relación específica directa con la propaganda efectuada por una asociación, en virtud del alcance genérico de la norma, aquella queda comprendida igualmente.

La ley de reorganización del Servicio de Difusión Radioeléctrica del Estado (S.O.D.R.E.), N° 9638 de 30 de diciembre de 1936, dispone:

"Art. 5°. Los servicios del S.O.D.R.E., no podrán ser arrendados o cedidos para la realización y transmisión de actos de propaganda política sin expresa autorización del Poder Ejecutivo. En ningún caso se permitirá que por su intermedio se realice la difusión de ideas que tiendan a destruir ...el régimen democrático republicano de go

bierno...art. 82 de la Constitución." (128)

d) Lealtad democrática de
los funcionarios públicos

147. Existen algunas otras disposiciones nacionales protectoras del régimen democrático, como las concernientes a la adhesión y lealtad de los funcionarios públicos a las instituciones nacionales, cuyo examen queda ajeno a este estudio, limitándonos aquí simplemente a citarlas.

El Decreto-Ley N° 10.388 de 13 de febrero de 1943, sobre Estatuto del Funcionario, requiere, entre otros requisitos para ingresar a las funciones públicas, "firmar una declaración jurada de adhesión al sistema Republicano Representativo del Gobierno que la Nación ha implantado por sus órganos soberanos". (129)

Concordantemente el artículo 36 del citado Estatuto establece: "Ningún funcionario podrá ser miembro de un partido político u organización de cualquier clase que se proponga cambiar en forma ilícita la organización democrática del gobierno de la República (artículo 2° inciso D). Ningún ciudadano que esté afiliado a organizaciones favorables a los gobiernos con los que el Uruguay ha roto o rompiere relaciones diplomáticas, podrá ingresar a la Administración Pública. Los actuales funcionarios que

(128) La ley dice "art. 72 de la Constitución"; pero en la Constitución vigente el precepto aludido corresponde al citado en el texto.

(129) Artículo 2°, inciso D).

mantengan esa afiliación deberán terminarla de inmediato, bajo pena de destitución."

148. Más tarde, la Ley de Instrucción Militar, que impuso la obligación por parte de "todo uruguayo...de defender militarmente la República y de cumplir con el régimen legal de instrucción militar que lo habilite para ese fin" (130), estableció que "todo ciudadano, natural o legal, está obligado a prestar juramento de fidelidad a la Bandera Nacional, en acto público y solemne. La Universidad y la Enseñanza Secundaria, así como todos los Institutos privados de enseñanza secundaria y profesional, dispondrán que en sus respectivos locales los alumnos presten ese juramento en idénticas condiciones. El Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social no expedirá título profesional o técnicos sin que el interesado acredite el cumplimiento de esa obligación." (131).

En lo relativo a los funcionarios públicos, la misma ley preceptuó, que "ningún ciudadano será admitido a desempeñar cargos en la Administración Pública sin haber justificado el cumplimiento de las obligaciones establecidas por esta ley." (132)

149. La ley aludida fué reglamentada por un Decreto de fecha 26 de mayo de 1943, que fija el ceremonial en que el juramento a la bandera debe ser prestado. Corresponde al Director o Jefe, o a la autoridad superior

(130) Ley N° 9943 de 20 de julio de 1940.

(131) Art. 28 de la ley.

(132) Art. 29.

del Instituto o repartición respectiva, acompañado del personal superior, tomarlo. Frente a él formarán los que deben prestar el juramento. Si el acto tiene lugar en un instituto de enseñanza, en el centro se colocará el Pabellón Nacional. En este último caso la ceremonia dará comienzo con el canto del Himno Nacional. Inmediatamente después, la autoridad superior explicará en breves palabras el significado del concepto de Patria, la razón de ser de los símbolos materiales que la representan: la Bandera y el Escudo Nacional, y la finalidad perseguida con el acto a ejecutarse. A continuación y dirigiéndose a los que deban prestar su juramento, preguntará: "Juráis honrar vuestra Patria, con la práctica constante de una vida digna, consagrada al ejercicio del bien para vosotros y vuestros semejantes; defender con sacrificio de vuestra vida, si fuere preciso, la Constitución y las leyes de la República, el honor y la integridad de la Nación y sus instituciones democráticas, todo lo cual simboliza esta Bandera?" A lo que al prestar juramento, contestarán: "Sí, lo juro." Acto continuo será entregado a cada uno de los ciudadanos que hayan prestado juramento una constancia que certifique haber cumplido con tan solemne obligación...

El Reglamento dispone también que con el fin de que la ceremonia se realice con la solemnidad que por su importancia merece, se efectuará en toda la República, en cada institución o repartición, en presencia de la totalidad de sus integrantes, siempre que el servicio público lo permita. (133)

(133) Arts. 2º y 3º del Reglamento.

150. Un Decreto de 28 de enero de 1942, sobre medidas prontas de seguridad, estableció en su artículo 5º, lo siguiente:

"Art. 5º. El simple hecho de que los funcionarios públicos civiles, ostenten manifiestamente o propalen las ideas cuya difusión se prohíbe por el presente decreto (134) será causal bastante para ordenar el traslado del imputado, pudiendo hasta disponerse su suspensión, según lo exijan las circunstancias. Esta disposición comprende a los funcionarios dependientes de los Poderes del Estado, Municipios y Entes Autónomos o Servicios Descentralizados. Si se tratare de funcionarios públicos militares se dispondrá el pase a disponibilidad, sin perjuicio de las facultades del Poder Ejecutivo, de someter al imputado al Tribunal de Honor o a la Justicia Militar según corresponda."

151. Con relación directa ahora al personal policial, el Decreto de 21 de enero de 1942 — que nos correspondió redactar — sentó la obligación de todos los funcionarios de policía de "defender en su actividad profesional al Estado republicano-democrático estructurado en la Constitución y en las leyes de la República." (135)

Por tener esta norma tan directa relación con los destinatarios de este curso, debe ser cuidadosamente leída por todos.

Otras disposiciones sobre este mis-

(134) Vid. Capítulo X, núms. 231 y sigtes.

(135) La Circular del Ministerio del Interior a los Jefes de Policía de fecha 27 de enero de 1943, explica y precisa con detenimiento el alcance del Decreto de 21 de enero, y fija la forma de aplicarlo, etc.

mo punto de la lealtad de los funcionarios respecto del Estado, pueden consultarse en el libro "Contralor de actividades subversivas en el Uruguay". (136)

3) La libertad como contenido natural de la democracia.

152. Es necesario, poniendo punto final al análisis de la norma de la ley de 1940 que venimos realizando, dedicar unos párrafos a la consideración de un aspecto esencial que esta clase de disposiciones de defensa democrática plantean al jurista, al filósofo-político y al gobernante.

Ya se vió con anterioridad que la democracia constituye, por su naturaleza, el más alto y tolerante ejemplo de convivencia humana. Todas las ideas, todas las filosofías, todas las opiniones pueden y deben ser expresadas y admitidas en su seno, aún aquellas que suponen la crítica del sistema democrático mismo.

-Este concepto, que está sin duda alguna en la esencia del principio democrático ha sido magistralmente expuesto por Kelsen para quien, el punto de partida de la idea democrática, es el relativismo. Para este autor, la democracia consiste en entregar el gobierno del poder público a aquella voluntad que posee la mayoría en un momento dado, sin tener en cuenta el carácter de sus concepciones ni de sus intenciones políticas, porque el Estado democrático debe ser neutral a todas las ideologías y no se halla vinculado a un determinado fin o al

(136) Montevideo, 1943, núms. 34 y sigs. Vid. asimismo, "La falta disciplinaria" Ideo. 1963, parágr. 53 y sig.

propósito de alcanzarlo. Lo que hoy es o parece verdad, puede no serlo mañana, y así ha de estar siempre dispuesto y pronto a que la verdad de hoy haga lugar a la que venga a sustituirla. (137)

Pero esta concepción relativista de la democracia, fundada en el principio democrático del predominio de la voluntad de las mayorías y en un acendrado e intangible respeto de la libertad de opinión política, que supone protección y garantía de las minorías; debe asegurarse no sólo a las opiniones discrepantes, que podrán convertirse así posiblemente en mayorías, sino incluso a aquellas que disienten o son opuestas a los principios democráticos. De donde el sistema democrático, por virtud de una aparente contradicción inherente a su propia esencia, ha dejado una brecha abierta susceptible de ser aprovechada por las doctrinas antidemocráticas para alcanzar el Gobierno y luego destruir la democracia. Tal lo que ocurrió en las oportunidades históricas que ha habido ocasión de recordar con anterioridad, y tal lo que sucede actualmente con todas las tendencias, organizaciones o partidos antidemocráticos.

153. Expresando un punto de vista similar al de Kelsen, aunque enfocando ya concretamente el problema de la represión penal de las propagandas antidemocráticas, decía el inolvidable maestro Carlos SALVAGNO CAMPOS contestando una consulta del magistrado que debió proveer en el sumario judi-

(137) Han Kelsen, *La démocratie. Sa nature. Sa essence. Sa valeur.* Paris, 1934.

cial instruido a raíz de las actividades nazis en el Uruguay: "Cabe observar que el cambio de la fórmula de gobierno que se busque podría aparejar precisamente la destrucción de la propia democracia, como, por ejemplo, si se pretendiera para el país una monarquía absoluta hereditaria, con total abolición del principio consagrado constitucionalmente que reza que la nación "jamás será el patrimonio de persona ni de familia alguna." Es cierto. Y creo que si esa idea, lícitamente divulgada, ganara la voluntad de la mayoría de los ciudadanos, expuesta en auténtico plebiscito, habría que aceptarla, en confirmación de la propia democracia. Si la democracia ha de perecer materialmente por la fuerza física de las mayorías reaccionarias, es mil veces preferible que desaparezca antes por el reconocimiento de la fuerza moral de su derecho, puesto que con ello, no hará más que confirmarse a sí misma virtualmente como una fórmula inmortal de gobierno social de justicia; ya llegará mañana otra mayoría triunfante que, pese al despotismo, habrá de restaurarla. Pido que, en atención a su exactitud de representación, se perdone todo lo que esta imagen podría tener de cursi; por ser humana y generosa, precisamente, al proclamar el derecho a la Libertad de los pueblos, incluso sobre su propio destino, vendría a ser ella como una madre que no rehuye sus beneficios de amparo ni siquiera a aquellos hijos nacidos de ella que puedan llegar hasta a quitarle la vida. Se dirá por algunos, que ésta es una concepción suicida de la democracia. Entiendo que es la única consecuencia con ella misma y que un suicidio infinitamente peor sería el de destruirla jurídicamente, imponiéndola, por lo menos, por

la fuerza y en forma arbitraria contra la voluntad de los más. La libertad deja de ser libertad si la desconocemos para los enemigos de la libertad. La igualdad deja de ser igualdad si la negamos para los enemigos de la igualdad. La democracia dejaría de ser democracia si rehusamos sus beneficios para los enemigos de la Democracia. ¿Quiere esto decir que quienes la sostenemos debemos dejarla desamparada inexorablemente al destino de todos los elementos hostiles que, en su propio seno, quieren destruirla? De ningún modo. "En la soberanía nacional democrática, la mayoría que impera es la mayoría "nacional"; ésta tiene el derecho y el deber de defenderla contra el influjo de infiltración de las soberanías exóticas extrañas que, a lo mejor, en su país de origen, ni cuentan con el apoyo de una verdadera mayoría, por carecerse allí de la ya mencionada garantía de la libertad."

154. Esta noción generosa y tolerante de la democracia fué lo que hizo posible a una mayoría antidemocrática, surgida y desenvuelta en el seno de la República democrática de la Alemania de Weimar, apoderarse en 1933 del poder público para utilizarlo de inmediato en la destrucción de la misma democracia que consintió pasivamente su surgimiento y su acción proselitista.

La ley sobre protección de la República alemana prohibía, como se vió, la afiliación a sociedades "secretas o subversivas" que se propusieran derribar la forma republicana del Estado alemán (138); pero el nacional-socialismo eludió aquella prohibición actuando abiertamente como un partido político regular, aparentemente respetuoso de las leyes y de la Constitución, que

no pretendía luchar con los demás partidos políticos alemanes en la disputa normal del poder más que mediante armas legales.

Con esta táctica hábil y novedosa, el movimiento nacional-socialista conquistó la opinión pública y la adhesión de las masas, y el aparato étático quedó perplejo y vacilante ante el dilema para el que aquella noción relativista y tolerante de la democracia liberal no preveía aparentemente ninguna solución. ¿Cómo el Estado democrático habría podido restringir o impedir la acción de un partido político que, a pesar de tener en vista objetivos antidemocráticos, encubría cuidadosamente sus intenciones revolucionarias bajo el manto de la legalidad más estricta?

Fué esta explotación astuta, por una propaganda y una presión organizadas, de esa obsesión de legalidad de las autoridades republicanas —dice Loewenstein—, engañadas por esta noción formal de igualdad mecánica delante de la ley, lo que preparó el camino de Hitler hacia el poder "legal". En Alemania, el partido nacional-socialista estableció, una vez por todas, el modelo de la conquista "legal" del Estado democrático, luego que el "putsch" revolucionario prematuro de 1923 fracasó bajo los golpes de las autoridades militares enérgicas. El genio táctico de Hitler encontró la solución apropiada, haciendo penetrar sus ideas revolucionarias en la república alemana bajo la cobertura de un partido político regular, en todo conforme con la ley, al menos en apariencia. La preocupación exagerada de lega-

(138) Supra, núm. 138.

lidad del gobierno republicano y de los tribunales no podía rehusar al movimiento nacional-socialista las instituciones democráticas; bajo pena de violar los principios fundamentales de la igualdad política. (139)

155. La aludida concepción kelseniana de

(139) Karl Loewenstein, *Contrôle Législatif de l'extremisme politique dans les démocraties européennes*, Paris, 1933, págs. 24 y 25.

Técnica similar observa el comunismo que, en forma organizada y generalizada, trata de utilizar los resortes legales que la democracia concede a todos los partidos, para socavar y subvertir el régimen que aquella doctrina busca sustituir. Una reseña del programa del partido comunista soviético se encontrará en el Capítulo XII, donde se examina la acción interamericana de defensa contra las asociaciones subversivas. Y una descripción muy precisa de la estrategia utilizada por los comunistas en los países de Latinoamérica en la época presente, podrá consultarse en la publicación del checo Jan KOZAK, intitulada "De cómo el Parlamento puede jugar un rol revolucionario en la transición del socialismo y del papel de las masas populares". Comentando este manual de instrucciones para el socavamiento de los países democráticos y sus instituciones sin necesidad de apelar a la fuerza militar, dice el ex-viceprimer ministro de Checoslovaquia Petr ZENKL, que él enseña a los conspiradores comunistas en América Latina, cómo deben proceder para capturar desde adentro cualquier país. Es un programa sistemático tendiente a socavar toda

la democracia como un régimen neutral y equidistante de toda ideología, fundado en su relativismo y en el respeto de la libertad de opinión política, no es del todo exacta, y puede devenir equivocación profunda.

Contestando a Kelsen, RADBRUCH precisó con singular claridad que la democracia no es, en modo alguno, indiferencia a las concepciones políticas, sino, por el

asamblea parlamentaria libre, a la legislatura local, al Congreso nacional y hasta el "Parlamento mundial" de las Naciones Unidas." "Este libro —agrega Senkl— es una advertencia y, con la misma claridad que "El Estado y la revolución" de Lenin, "Mein Kampf", de Hitler, o los tratados de Mao Tse-Tung sobre la guerra de guerrillas, constituye un patrón temible de lo que esperan hacer los comunistas." El ex-gobernante checoslovaco termina su comentario con estas palabras: "Si bien la derrota de la Checoslovaquia democrática se compuso de muchos factores, sin duda que un elemento importante que facilitó el ascenso de los comunistas al poder fue nuestro exagerado optimismo. Creíamos que se podía convertir a los comunistas en socios en el sentido parlamentario. Sucedió lo contrario. Mientras formaban parte del Parlamento checoslovaco, seguían con éxito el mandamiento de Kozak: "no perder de vista ni por un minuto el objetivo de lograr un derrocamiento completamente socialista." Pero ahora se ha hecho la luz en el secreto —en el libro de la revelación de Kozak—. Leedlo y prestadle atención mientras sois libres, señores del mundo libre. Porque los que no pueden recordar el pasado están condenados a repetirlo."

contrario, una concepción política propia y peculiar. Detrás de la idea del relativismo, de la neutralidad, de la tolerancia, se halla el valor positivo de la libertad: la libertad como afirmación del Estado de Derecho, la libertad como semillero y forja de la personalidad, la libertad como base de la obra de creación cultural. La libertad es la suma y compendio de todas las intenciones democráticas. En ninguna parte se expresa con tanta belleza y tanta fuerza este sentido de libertad en que se inspira la democracia como en el discurso de Pericles a los caídos, que Tucídides nos trasmite en su historia, en el discurso de Gettysburg del gran presidente norteamericano Abraham Lincoln y en un relato de Gottfried Keller que lleva por título "La banderita de los siete justos".(140)

La caída de la República alemana fué una advertencia para buen número de democracias, que aquella, lamentablemente, no pudo percibir a tiempo. La disolución por los Estados dictatoriales de todos los partidos políticos, excepto el partido gubernamental, sirvió de lección —dice Loewenstein— a los gobiernos constitucionales restantes.(141)

La lección, empero, o ha sido olvidada, o se le ignora, según revelan experiencias posteriores, y algunas relativamente recientes, de países reducidos al más abyecto servilismo bajo las promesas demagógicas y engañosas de inmediatas y definitivas modificaciones sociales, a trueque de la ab

(140) Gustav Radbruch, Introducción a la Filosofía del Derecho, México 1951, pág. 166.

(141) Op. cit., pág. 25.

solución de la entrega de las libertades del hombre que no le han traído a éste las reformas prometidas, pero lo han dejado sin libertad.

156. Respondiendo a su vez a Salvagno Campos, el ilustrado magistrado compatriota que lo consultara, expresa: "Con la alta consideración intelectual que merece el Doctor Salvagno Campos, consideración que determinó al proveyente a recurrir a él en consulta, debe manifestar que, en este punto, discrepa con su opinión. La democracia contempla los derechos del hombre, la organización de la familia, el orden jurídico en sus vastos alcances de relación interna e internacional, los principios de la Libertad, del Derecho y de la Justicia y el mantenimiento y la defensa de una civilización milenaria lograda con el esfuerzo, la abnegación y el sacrificio de los que nos precedieron. Un régimen que alienta en su esencia tan elevados impulsos e idealidades, que ha permitido a través del tiempo la convivencia de los hombres, unidos en la labor y la esperanza, frente al magnífico florecimiento del progreso y de la civilización, ha de permitir en su seno —según la tesis que impugnamos— que en el mismo nombre de su doctrina y su sistema, se unan las fuerzas contrarias para lograr su destrucción. Esta actitud, sería además de suicida, antinatural y antibiológica. El organismo vivo rechaza cuanto le es nocivo para lograr su desarrollo y alcanzar, íntegramente su mayor plenitud. La esencia de la democracia, efectivamente es la libertad, y en ésta, todo está permitido, todo está tolerado. El choque de las ideas, de las convicciones, de las propagandas y de los sentimientos. La impugnación de los sistemas para sustituir-

los por voluntad mayoritaria por otros mejores; y hasta el arrasamiento del régimen que encarna, por los medios pacíficos y tolerados por la ley, para suplantarlo por otro contrario. Todo eso es y debe permitirse en la democracia. Debate amplio; respeto a las ideas; afán de progreso y de renovación; espíritu de justicia. Lo que no puede ser permitido es que se viva de la libertad para atentar contra ella. En el ejemplo gráfico y ajustado de la madre que niega los beneficios de su protección ni si quiera al mal hijo que ha de quitarle la vida, la defensa estará en los buenos hijos que no permitirán la consumación del crimen. Esto, en el campo de la doctrina. En el de la ley, estudiada la legislación de nuestro país, no existen en ella los llamados delitos de opinión. ¿Se debilitaría con la existencia de estos delitos, nuestra democracia y nuestra libertad? Aún así, sería preferible que en su propia defensa la democracia y la libertad retacearan sus derechos, antes de permitir, en una quietud de cosa muerta, que se cumplan los designios de quienes en el mundo sostienen el derecho de la fuerza." (142)

157. En otro lugar y con referencia a la misma cuestión tuvimos ocasión de expresar esto que parece oportuno repetir aquí nuevamente: ¿Qué valor ha de adjudicarse en definitiva a ese instrumental legislativo de defensa y protección de la democracia elaborado por muchos Estados europeos y americanos incluso el nuestro, a costa en algunos ca-

(142) Julio César DE GREGORIO, loc. cit. págs. 186 y sigtes.

sas de ciertas concesiones perjudiciales a los derechos del individuo y la libertad, cuando él se mostró a la postre débil e impotente en Europa frente a la penetración de la propaganda totalitaria, primero, y se derrumbó, luego, frente a la agresión. Es que —y hay necesidad de insistir sobre esto— lo que fundamentalmente cuenta y contará siempre antes que ninguna otra cosa en toda democracia, es el sentimiento y el deseo de sus integrantes de subsistir. Sin esta voluntad de vivir, todo se habrá perdido. La legislación defensiva será sin duda un auxiliar poderoso y eficaz como medio de disciplina política y social, a condición de que el pueblo conserve la decisión irrevocable de exigir su aplicación más absoluta y estricta allí donde sea preciso, aun a las propias autoridades desorientadas o irresolutas, si es necesario. Y para lograr tal estado de espíritu, ha de ser menester que el pueblo palpe y sienta hondamente la democracia, que se penetre de la bondad y superioridad de sus instituciones y del contenido espiritual y humano que la anima, y no que retenga de ella una palabra manida y vacía de toda significación. Sin ello, podrán obtenerse soldados disciplinados que obedezcan, instrumentos dóciles que se inclinen y acaten las órdenes de mando, pero nos habremos quedado sin hombres. Sólo de esta manera podrá asegurarse el imperio, no transitorio, sino definitivo de la democracia y del lugar de dignificación que ella reserva al ser humano. Una vez más, se habrá comprobado la verdad imperecedera de la frase de Goethe, de que sólo merecen la vida y la libertad aquellos que están dispues

tós a conquistárlas de nuevo cada día. (143)

4. Contralor legislativo del
"emocionalismo" político

158. Karl LOEWENSTEIN, que se ha ocupado con anterioridad y sagacidad de estos problemas, propuso como nombre para la legislación defensiva de los Estados democráticos, el de "legislación emocional", por hallarse principalmente encaminada a controlar o neutralizar las emociones políticas.

La adhesión a las doctrinas o ideologías totalitarias — dice este autor — es fundamentalmente emotiva. Muchos de sus partidarios consideran las doctrinas extremistas, cualquiera sea su denominación — anarquismo, terrorismo, comunismo, fascismo, nacional-socialismo — como verdaderas religiones políticas. Estos movimientos, en sus principios, constituyeron siempre minorías, y esa situación psicológica lleva, por un fenómeno muy parecido al que suscita la exaltación religiosa, al fanatismo y al "activismo". Por otro lado, la ideología democrática, por cuanto se ajusta a las cualidades innatas de la naturaleza humana y es el resultado de la evolución histórica, puede prescindir de tales motivaciones emotivas, una vez que la mayoría del pueblo cree en ella y actúa de acuerdo a sus principios. Aunque a muchos parezca lamentable es, sin embargo, un hecho indiscutible que, en la fase actual del desarrollo intelectual y espiritual de la fe democrática, ésta se fun-

(143) Contralor de actividades subversivas en el Uruguay, op. cit., págs. 6 y 7.

da más bien en la razón y en la racionalización que en el sentimiento. Como ya se sabe, esta situación se refleja en la indulgencia con que los Estados democrático-constitucionales trataron a sus enemigos implacables, los totalitarios, ofreciéndoles los medios de articular y organizar su hostilidad política respecto a la democracia, bajo la protección de las declaraciones de derechos. Por mucho tiempo, esta discrepancia en sus fuerzas dinámicas colocó a los Estados democrático-constitucionales en una situación desventajosa, hasta que por fin se suspendieron las garantías constitucionales de todos aquellos que hacían uso de ellas con el propósito de hacerlas desaparecer y, junto a ellas, a la democracia misma. Por consiguiente, el objeto principal de la legislación de los Estados democrático-constitucionales destinada a combatir la agresión totalitaria, fue la de prevenir y reprimir la manifestación del emocionalismo político. Esta situación no siempre se puede apreciar fácilmente, en vista del refinamiento de racionalización con que los totalitarios realizaron su campaña de agresión. No obstante, dado que la parte esencial de la legislación para la defensa está dirigida en contra del emocionalismo político, puede sugerirse que se califique a las medidas para la defensa del Estado con el nombre de legislación "emocional". (144).

(144) En Legislación para la defensa política en las Repúblicas Americanas, T. I, Introducción, págs. 32 y 33.

Capítulo V

LAS ASOCIACIONES ILICITAS (Cont.)

1. Asociaciones vinculadas a personas extrañas o a un poder extranjero

159. La Ley 9936 considera también asociaciones ilícitas:

"2°. Las de carácter político o social, excepción hecha de las de carácter religioso, que en su organización o funcionamiento o directrices o finalidades o provisión de recursos, estén vinculadas a la voluntad de una persona o de un poder extranjero, o de cualquier entidad extraña al país, en vez de estarlo a la de sus asociados."

a. El principio común en materia de asociaciones y su distorsión política

160. El principio común, en materia de constitución y funcionamiento de asociaciones, es, según se ha visto más atrás, el de que su acción y sus fines respondan a la voluntad de sus integrantes. La asociación se forma, nace y subsiste, para cumplir los fines que sus miembros se han propuesto, y que figuran generalmente en su carta interna o estatutos; de otro modo, no tiene ya sentido.

La campaña de penetración política que caracterizó la acción de los Estados del Eje, con un propósito bien conocido y estudiado de hegemonía y predominio univer-

sal de esos Estados, reveló bien pronto una realidad innegable y sumamente peligrosa para la independencia y estabilidad de los demás Estados: la de la formación, en todos los países, de asociaciones que, tras una fachada de aparente acción en cumplimiento de sus propios fines, eran en verdad agencias o representaciones, disfrazadas de asociaciones, de los intereses, de los propósitos y fines de los Estados totalitarios, a los cuales secundaban dentro de cada territorio, observando y cumpliendo estrictamente sus órdenes y consignas. En muchos casos, también, esa dependencia o subordinación no quedó configurada solamente en el plano que podríamos denominar puramente disciplinario, sino que se hizo efectiva, además, en el campo económico, en la obtención de fondos o recursos, que las asociaciones recibían de los Estados, cuyos intereses y planes secundaban. Aparte de consignas, instrucciones, órdenes de acción subversiva y orientaciones para la propaganda a desarrollar, esas asociaciones financiaban su actividad — a veces sumamente onerosa — con dinero recibido igualmente del exterior.

Los Ministerios de Propaganda y de orientación de la opinión pública, centralizaban la dirección de esa importante actividad en los distintos países del mundo; y ésta se desenvolvía y ajustaba, como cualquier otro asunto público, a los procedimientos y rutinas de los trámites administrativos. El montaje y volumen de tales Ministerios y oficinas especializadas, llegó a ser fabuloso, y era desde tales centros que se ejercía el comando y la supervigilancia de la acción de las asociaciones diseminadas en los más alejados países del mundo,

con un criterio y un sentido de unidad, de coordinación y de eficacia, a través de múltiples vías de relación y contacto, especialmente de los canales diplomáticos, mientras ello fue posible, y de muy diversos modos.

En otros casos, y cuando la dependencia y dirección resultaban demasiado ostensibles, era cuestión de acudir disimuladamente al empleo de "agentes" que actuaban como directivos o miembros de la asociación, aunque solamente para encubrir el vínculo o la subordinación a los gobiernos extranjeros o a las personas extranjeras encargadas de orientar y dirigir el movimiento. Ya ha habido oportunidad de apreciar anteriormente la preocupación de la ley estadounidense sobre Registro de Agentes Extranjeros, en individualizar e identificar el verdadero origen de las actividades extranjeras en materia de propaganda. (145).

Tal situación, de indudable gravedad para la existencia de cada Nación como grupo político soberano e independiente, y desde luego, de permanente riesgo para el orden público y la tranquilidad interior, fué la que la ley del 40 tuvo en vista al establecer la ilicitud de las asociaciones que estudiamos. La ley no trabajó sobre hipótesis y teorías más o menos vagas e ilusorias, sino que enfrentó una realidad viva y amenazante, que todos aquellos que vivieron la experiencia de la última pre-guerra tienen bien grabada en el recuerdo.

b) Asociaciones políticas o sociales

161. Para la ley, la asociación puede ser

(145) Supra, núms. 140 y 141.

tanto política como social, esto es, puede estar constituida con finalidad de intervención en la vida política nacional, o ser de actuación exclusivamente social, no política, aunque igualmente peligrosa en atención a los propósitos perseguidos por ella. Tales asociaciones, sean políticas o sociales, no pueden, con arreglo a la ley, ni por su organización, ni por su funcionamiento, ni por los fines propuestos, estar vinculadas —no ya depender— a la voluntad de un poder extranjero, o de una persona extranjera (referencia que la ley hace teniendo en cuenta la subordinación que muchas de estas asociaciones mantienen respecto de un determinado funcionario de esos Estados extranjeros, o de una persona determinada que centralizaba en sí esa relación especial con los referidos Estados o servía de vía para que tal relación se mantuviese), sino que necesariamente deberán ser expresión fiel de la voluntad de sus miembros.

Tampoco podrán las asociaciones estar vinculadas en forma alguna mediante la provisión o ingreso de fondos que de algún modo signifiquen o implique igual subordinación o sometimiento a la voluntad de una persona o de un poder extranjero o extraño al país.

De existir cualquiera de esas posibles variedades de subordinación, de dependencia, la organización se transforma en ilícita a los ojos de la ley.

162. Naturalmente que esta clase de normas legales supone una organización administrativa apropiada, de vigilancia e investigación permanentes de las actividades de las asociaciones, en general, pues, de otro.

modo , éstas utilizan subterfugios y ardid^{es} para encubrir su verdadera naturaleza tras el telón de actividades inocentes o li citas.

Por eso fué que el Poder Ejecutivo, al reglamentar la ley, creó una Comisión es pecial en el Ministerio del Interior, a la que ya se ha hecho alusión en otro lugar, con el cometido, entre otros, de encargarse de "todo lo relacionado con la investigación constante de las agrupaciones establecidas y las que, en adelante puedan establecerse, a fin de averiguar si incurren en las prohibiciones enumeradas en los artículos 1º, 2º, 5º y 6º de la ley".(146) Pasado el período crítico, esta Comisión dejó de funcionar, correspondiendo, en consecuencia, esa competencia, a las autoridades policiales.

163. Tres casos, especialmente, de aplicación concreta de la disposición legal estudiada cabe recordar aquí: el de "Fundación Española", el del "Directorio Colonial", y el del "Movimiento Revolucionario La Escoba". Ellos son citados en el capítulo X, juntamente con las restantes medidas de ejecución administrativa que hasta la fecha ha recibido la ley 9936. (147)

c. Excepción legal

164. La única excepción que la disposición estudiada en el presente capítulo admi

(146) Decreto de 3 de julio de 1940, art.1º incs. A) y D).

(147) Infra, núms. 207 y sigtes., y 215 y sigte.

te, es la de las asociaciones de carácter religioso.

Estas, naturalmente, por la universalidad de las doctrinas que sustentan y por la organización internacional que tienen especialmente la Iglesia católica, según ha habido ocasión de ver más atrás (148), suelen recibir instrucciones y directivas, que no son por cierto las de sus integrantes o fieles nacionales, así como fondos o recursos, desde el exterior. Pero en atención a la finalidad propia de estas entidades, que tienen en vista o deben tener preponderantemente las cosas del alma o del espíritu, el mundo del más allá, y no el de esta tierra, y que actúan normalmente de un modo pacífico que no pone en riesgo, por lo menos inminente o violento, el orden público ni la tranquilidad interior del país, en atención a estas características, que son las que distinguen o deben distinguir a las asociaciones religiosas, la ley las declara expresamente exceptuadas de esta disposición.

En un cierto sentido, esa excepción se encuentra en la línea de la ley de 1885, en lo que ésta tiene de permisivo del funcionamiento de las congregaciones religiosas.

2. La legislación americana

165. Disposiciones similares, y por análogos motivos, existen en las legislaciones de otros países.

En Argentina, las normas aplicables disponen que "Ninguna asociación podrá depender de gobiernos ni entidades extranjeras ni recibir del exterior subvenciones ni donacio

(148) Supra, núms 82 y sigtes.

nes de ninguna especie, salvo las de índole benéfica, que podrán aceptar previo conocimiento del Poder Ejecutivo." (149)

Bolivia: "Ninguna asociación que funcione en el país podrá depender de entidades particulares o gobiernos extranjeros, ni recibir subsidios o donaciones de tales entidades o gobiernos, salvo las de beneficencia o las Universidades que lo harán con permiso del Gobierno." (150)

Brasil: Prohíbese el funcionamiento de sucursales o filiales o de delegados, apoderados o representantes o agentes de sociedades, fundaciones, compañías, clubs o cualquier establecimiento de esa naturaleza que tengan en el extranjero su sede principal o su dirección (151). "Las entidades benéficas, caritativas, culturales, clubs, etc., de extranjeros no podrán recibir a cualquier título subvenciones, contribuciones o auxilios de gobiernos extranjeros o de entidades o personas domiciliadas en el exterior." (152)

La ley de los Estados Unidos, ordena solamente el registro de las asociaciones que se hallen sometidas a contralor extranjero y se dediquen a actividades políticas o estén organizadas militarmente, pero es de interés por la definición que da del concepto "dependencia del extranjero".

Según la ley, se considera que una asociación se halla sujeta a contralor extranjero cuando "su política, en alguno de sus aspectos, está determinada o es sugerida, o se formula en colaboración con un go-

(149) Decreto N° 31.321 de 15 de mayo de 1939, art. 6°.

(150) Decreto Supremo de 13 de abril de 1942, art. 15.

bierno extranjero o una subdivisión política de éste, o un agente o representante de alguno de ellos, o un partido político de un país extranjero, o una organización política internacional." (153)

Esta misma ley somete a registro a las asociaciones que solicitan o aceptan contribuciones financieras, prestamos o apoyo de cualquier naturaleza, directo o indirecto, de gobiernos, entidades o individuos extranjeros, anotándose en el registro el nombre y dirección de quien hace la contribución, ya sea en dinero, propiedades u otro objeto de valor. (154)

Las disposiciones de Guatemala prohíben a los extranjeros actuar "como delegados o agentes de partidos o instituciones políticas, aunque tengan su sede principal en el extranjero." (155) Las entidades au-

(151) Decreto-Ley N° 383 de 18 de abril de 1938, art. 2° inciso 1°.

(152) Decreto-Ley cita., art. 3° inciso 1°

(153) Ley de 17 de octubre de 1940, Secciones 1(c) (2), y 2 (a) y (3). La ley estadounidense de Registro de Agentes Extranjeros, de 1938, enmendada en 1942, refuerza la disposición citada, al exigir el registro y su ministro de los datos correspondientes, por parte de todo agente que actúe por cuenta de un principal extranjero.

(154) Ley cit., Sección 2 (c) (6). Vid., supra, núms. 140 y 141 donde se ha expuesto con más detenimiento el sistema de esta legislación respecto de la propaganda política extranjera.

(155) Decreto N° 2241, de 24 de mayo de 1939, art. 1° inciso 2°.

torizadas no podrán recibir para fines políticos, subvenciones, contribuciones o auxilios de gobiernos extranjeros o de entidades o personas domiciliadas en el exterior." (156)

Nicaragua: "Prohíbese la creación y funcionamiento de partidos políticos... que dependan de partidos políticos extranjeros." (157)

Perú: "Cometen delito contra la tranquilidad política y social de la República las personas, instituciones o partidos políticos que reciban subvención de personas, instituciones o partidos políticos o gobiernos extranjeros, con el fin de propagar doctrinas de carácter y tendencia internacional o alterar violentamente el orden público o social de la República." (158)

Venezuela: "Las asociaciones de extranjeros no podrán organizarse como dependencias, filiales, agencias o representaciones, partidos o colectividades, organismos o entidades que funcionen en el Exterior." (159).

"Está prohibido a las asociaciones (de fines políticos) recibir, sin permiso del Gobierno nacional, especial para cada caso, dinero ni valores de gobiernos extranjeros, sociedades o asociaciones oficiales

(156) Decreto cit., art. 2°.

(157) Decreto N° 119, de 20 de junio de 1940 art. 1° inciso b.

(158) Ley de Seguridad Pública N° 8505 de 19 de febrero de 1937, art. 1 inciso 5°.

(159) Ley de 29 de junio de 1942, art. 9.

torizadas no podrán recibir para fines políticos, subvenciones, contribuciones o auxilios de gobiernos extranjeros o de entidades o personas domiciliadas en el exterior." (156)

Nicaragua: "Prohíbese la creación y funcionamiento de partidos políticos... que dependan de partidos políticos extranjeros." (157)

Perú: "Cometen delito contra la tranquilidad política y social de la República las personas, instituciones o partidos políticos que reciban subvención de personas, instituciones o partidos políticos o gobiernos extranjeros, con el fin de propagar doctrinas de carácter y tendencia internacional o alterar violentamente el orden público o social de la República." (158)

Venezuela: "Las asociaciones de extranjeros no podrán organizarse como dependencias, filiales, agencias o representaciones, partidos o colectividades, organismos o entidades que funcionen en el Exterior." (159).

"Está prohibido a las asociaciones (de fines políticos) recibir, sin permiso del Gobierno nacional, especial para cada caso, dinero ni valores de gobiernos extranjeros, sociedades o asociaciones oficiales

(156) Decreto cit., art. 2°.

(157) Decreto N° 119, de 20 de junio de 1940 art. 1° inciso b.

(158) Ley de Seguridad Pública N° 8505 de 19 de febrero de 1937, art. 1 inciso 5°.

(159) Ley de 29 de junio de 1942, art. 9.

u oficiosas extranjeras, ni de asociaciones ni sociedades de carácter internacional político o económico." (160)

"Las asociaciones de extranjeros no podrán recibir de gobiernos extranjeros o de asociaciones, partidos o colectividades, organismos o entidades que funcionen en el exterior, individual ni colectivamente, subvenciones, donaciones o contribuciones, salvo las destinadas a fines benéficos o docentes, casos para los cuales se requiere autorización del Ejecutivo Federal." (161)

(160) Ley de 18 de junio de 1936, art. 22.
(161) Ley de 29 de junio de 1942, cit., art. 9.

Capítulo VI

LAS ASOCIACIONES ILICITAS. (Cont.)

1. Asociaciones constituidas con fines de acción política en el exterior.

166. El tercer tipo de asociación ilícita que la ley uruguaya contempla, es el siguiente:

"3°. Las constituidas en la República con fines de acción política en el exterior."

166'. En realidad, esta clase especial de prohibición referente a las asociaciones está vedando algo más genérico y muy difundido en la legislación comparada sobre esta materia, que es la vinculación o afiliación de una asociación nacional con un Estado o gobierno u organizaciones políticas extranjeras o internacionales.

La fórmula legal uruguaya impide la formación y/o funcionamiento en el país de asociaciones que persigan de algún modo, expresa o implícitamente, objetivos de acción política en el exterior. Bastará que el propósito de la asociación tienda a traducir o concretar actos de carácter político en el exterior para que tal asociación se convierta en ilícita.

Esta generalidad, esta latitud indiscriminada de la ley, aparece como inconveniente. La fórmula, en efecto, sirve para impedir — y ésta ha sido sin duda la hipótesis inmediata que encaró el legislador — que

una organización antidemocrática constituida en el Uruguay, pueda proyectar su acción a un país vecino, por ejemplo. Pero es innegable que se presta para que también se promueva la acción de una organización democrática que procure, desde el país, alcanzar un cambio o transformación del orden político en otro, acudiendo para ello, por ejemplo, al apoyo o la solidaridad de la ciudadanía del país donde se encuentra. Evidentemente que tal asociación encontraría un eco favorable en la opinión pública uruguaya, pero se vería impedida de existir por virtud de la disposición que se examina. Tal sería el caso, de los llamados "movimientos libres", que bajo inspiración democrática, procuraban influir en la política de determinados países sojuzgados: "Francia Libre" (que respondía al llamado del General De Gaulle, en contra del Gobierno del General Fétain, sometido al invasor alemán), de "Polonia Libre", de "Checoslovaquia Libre". Y tal sería el caso, actual, del movimiento "Amigos de Cuba Democrática", contrarios al régimen comunista implantado en aquel país por el Gobierno de Fidel Castro. Aplicando literalmente la ley, ninguno de estos movimientos podría tener existencia en el Uruguay, a pesar, sin embargo, de que su finalidad coincide con la finalidad de la ley, que según se vió, no fue otra que la de poner un freno a la actividad abusiva y peligrosa de las organizaciones totalitarias que proliferan en todas partes en el período previo a la última guerra mundial de 1939-1945.

Existe, así, una contradicción íntima ostensible en este inciso, que sólo puede explicarse como defecto técnico en la elaboración de la norma, fruto de circuns-

tancias excepcionales que obligaron a legislar apresuradamente.

No obstante, es de tener en cuenta que, en la práctica, esta disposición ha recibido una aplicación concordante con la finalidad íntima o el espíritu de la ley, y no estrictamente ajustada a la letra del inciso. Ello permite explicar el hecho de que hayan existido los movimientos antes aludidos, y existan todavía hoy otros, como por ejemplo el de los "Españoles Republicanos", constituido por españoles residentes, contrario al Gobierno del dictador Francisco Franco, y cuyo derrocamiento, sustitución o cambio, como forma de modificación del régimen que impera en España desde hace veinticinco años, buscan y persiguen con denuesto y constituye el motivo que da razón de ser al movimiento.

Sin duda que oponer el precepto de la ley a estas entidades, sería no favorecer la democracia y los principios de libertad y respeto de la persona humana, que están en su esencia, sino por el contrario perjudicar esos principios y cooperar al progreso en el mundo de la fiebre antidemocrática, de diversa procedencia, que ha envenenado en los últimos años la convivencia internacional pacífica y libre.

2. La legislación americana

167. Como precepto semejante al uruguayo en la legislación extranjera, puede recordarse al de Argentina, que prohíbe a las asociaciones "realizar actos que importen inmiscuirse, directa o indirectamente, en la política de los países extranjeros." (162)

(162) Decreto N° 31321 de 15 de mayo de 1939, art. 4°.

Y como fuente inspiradora de la disposición, posiblemente no sea errado pensar que gravitó en la mente del legislador nacional, el precepto de la ley sobre reuniones del año 1936, que las somete a un régimen de permiso previo cuando tienen por objeto la política interna de otro país. (163)

(163) Ley N° 9565, de 2 de junio de 1936, art. 1°: "Toda reunión cuya finalidad sea la de hacer demostraciones o críticas, favorables o contrarias, a la política de un Estado extranjero, o a su situación interna o a su actuación como persona de derecho internacional, deberá ser previamente autorizada en los términos establecidos en el inciso 3° del numeral 3° del artículo 1° de la ley de 28 de junio de 1897." (Permiso policial previo).

Capítulo VII

LAS ASOCIACIONES ILÍCITAS (Cont.)

1. Asociaciones que usen símbolos de organizaciones políticas extranjeras.

168. El cuarto y último tipo de asociación ilícita que encara la ley 9936, es definido del siguiente modo por ésta:

"4°. Las que usen enseñas, uniformes, símbolos o saludos que singularicen a partidos, tendencias o entidades políticas extranjeras."

169. El inusitado desarrollo de las organizaciones que respondían más o menos abiertamente o directamente a los Estados totalitarios o que eran proyecciones claras de estos Estados en otros países al sancionarse la ley, traduciendo sus mismas ideas, sus mismos principios, sus modalidades de acción, sus tácticas, sus sentimientos y sus prejuicios, etc., trajo también consigo, naturalmente, la asombrosa propagación de la simbología propia de tales organizaciones.

Ya se adelantó al examinar el primer tipo de asociación ilícita una noción general sobre la propaganda política. (164)

Corresponde precisar en este lugar el sentido y el valor especiales del símbolo dentro de la propaganda.

(164) Supra, núm. 126 y sigtes.

a. El simbolismo político

170. Ubicamos antes el símbolo político entre los métodos de la propaganda política. (165) El símbolo, en efecto, no tiene, por naturaleza, sino el significado de un método, de un procedimiento, del que se vale la propaganda.

En sí, este método no es novedoso, pero la propaganda política, especialmente la propaganda totalitaria de los últimos tiempos y que concita nuestro interés a los fines de la legislación que estudiamos, se valió de los símbolos con una intensidad, con una fuerza inusitada, que le presta verdadera importancia.

171. Primero el comunismo, después el fascismo, pero particularmente el nacional-socialismo alemán, impusieron la utilización del símbolo político dentro del mecanismo más amplio de su bien montada propaganda.

El empleo del símbolo político en alta escala por el nazismo estuvo determinado por dos factores esenciales. En primer término por el concepto que de la propaganda se formaron los teóricos del partido, en cuanto la propaganda debe ser eminentemente dirigida a las masas. En segundo término, en consideración del hecho de que la mentalidad y memoria de las masas son, por naturaleza, extremadamente reducidas y estrechas. El líder del movimiento nacional-socialista, expresaba así estos conceptos en su libro "Mein Kampf" ("Mi lucha"), verdade-

(165) Supra, núm. 133.

blibia del partido: "Toda propaganda debe ser popular adaptando su nivel intelectual a la capacidad receptiva del menos inteligente de los individuos a quienes se desee vaya dirigida. De esta suerte es menester que la elevación mental sea tanto menor cuanto más grande la muchedumbre que deba conquistar. Si se tratara, como acontece con la propaganda destinada a llevar adelante una guerra, de reunir a toda una nación en torno a determinado círculo de influencia, jamás se podría poner suficiente cuidado en evitar un nivel excesivamente alto de intelectualidad. La capacidad receptiva de las multitudes es sumamente limitada, y su comprensión escasa; por otra parte, tienen ellas una gran facilidad para el olvido. Así las cosas, fuerza será que toda propaganda para que sea eficaz se limite a muy pocos puntos, presentándolos en forma de gritos de combate hasta que el último hombre haya interpretado el significado de cada uno. Si se sacrificara este principio al deseo de presentar la propaganda bajo múltiples aspectos, ésta perdería su efecto ya que la muchedumbre resulta impotente para digerir y asimilar el material que se le ofrezca. Además, se debilitará y acabará perdiendo su eficacia."

172. De este párrafo esencial del recordado libro de Hitler se sigue claramente la actitud del nacional-socialismo alemán en materia de propaganda, y en cuanto nos interesa especialmente ahora, sobre todo respecto del símbolo político.

Si la masa tiene una inteligencia estrecha, podrá retener durante más largo tiempo únicamente aquello que está en condiciones de repetir de un modo consciente,

porque lo juzga sencillo y porque es simbólico en su sencillez misma. Y el símbolo, por naturaleza y definición, es el "simplun" de la sencillez, sirviendo del modo más breve y con la mayor pujanza posible, a la vez, para conectar a través de la figura, de la representación, del gesto, del ademán, de la insignia, del uniforme o del saludo, las conciencias de muchos individuos que de antemano atribuyen al símbolo de que se trata un valor determinado, públicamente conocido o sólo sabido por ellos.

173. Pero además de esta razón de sencillez y efectividad, el símbolo ofrece también otro motivo importante, no olvidado ciertamente por la táctica de la organización política. Por ser justamente breve y concreto el símbolo, resulta muy difícil percibir omisiones en caso de que alguien de je de usarlo o emplearlo. De aquí, pues el difundido "saludo alemán" (el brazo en alto con la mano estirada hacia adelante), negado a todos con excepción de al "hombre libre", y la famosa "cruz swastika" (dos cruces en forma de "z") que no puede tampoco llevar quien lo desea, y sí solamente el "hombre libre", categoría a la que no tiene acceso cualquier hombre sino el que sea oficialmente alemán, etc.

1) La utilización del símbolo por las organizaciones totalitarias

174. Fué sobre la base de estas premisas conceptuales de la propaganda, que el nacional-socialismo alemán, y como éste muchos otros partidos políticos y organizaciones de diferente orientación, pusieron en boga

las más diversas clases de símbolos: uniformes, camisas, saludos, himnos, canciones, es carapelas, insignias, banderas, etc., empleados casi siempre con sumo cuidado, median- te prácticas y formalidades a veces ritua- les, como medio de cultivar y exaltar el co mún sentimiento político partidario o de grupo.

2) La camisología política

175. Como mero ejemplo -- porque debe de estar en la mente de todos el recuerdo rela tivamente reciente de la época de auge de las actividades y propaganda nazista y fas- cista-- puede citarse lo ocurrido en la Gran Bretaña donde en noviembre de 1936 existían las siguientes organizaciones que se dife- renciaban entre sí por el color de las res- pectivas camisas de sus miembros: Camisas Negras (Unión Británica Fascista y Liga Fas- cista Imperial, de Sir Oswald Mosley), Cami- sas Azules (Fascistas de Kensington, rama de la Unión Británica), Camisas grises (Par- tido Fascista del Imperio Unido), Camisas Rojas (Juventudes del Partido Trabajador In- dependiente), Camisas Verdes (Social Credi- tor, del Mayor Douglas), Camisas Marrones (kaki) (Juventudes Comunistas), Camisas Blancas (Organización Política Local de Man- chester). (166)

(166) Esta expresión patológica de "la cami- sa" como símbolo político, tuvo más tarde su réplica en el "descamisamiento", adopta- do también como signo de unidad por el movi- miento peronista argentino y con auténtico sentido de símbolo político. Las camisas y

176. Al sancionarse en Gran Bretaña la ley de fines de dicho año, relativa al orden público, que entre otras cosas prohibió llevar en lugares y reuniones públicos uniformes caracterizando la afiliación a tal o cual asociación, la policía inglesa hubo de notificar a todos los miembros de estas y otras asociaciones que, en lo sucesivo, esos uniformes no serían permitidos.

En Brasil, en uno solo de sus Estados, en Río Grande Do Sul, limítrofe con nuestro país, llegaron a andar en circulación 133 tipos diferentes de insignias alemanas. (167)

Los ejemplos, podrían multiplicarse, aunque ello no tenga objeto para nuestro estudio.

Tomando en cuenta esa realidad, que se dio también en nuestro país, la ley de 1940 consideró ilícita la asociación que use "enseñas, uniformes, símbolos o saludos", según se vió. (168)

b. Carácter extranjero del símbolo

177. Los símbolos que la ley prohíbe usar

uniformes han readquirido vigencia nuevamente a raíz de los intentos de resurrección del fascismo y del nacional-socialismo y de brotes de antisemitismo registrados en distintos países contemporáneamente según se señala en el Capítulo XI.

(167) A. Da Silva Py, "A 5a. Coluna do Brasil".

(168) Supra, párrafo 168.

a las asociaciones, para que la disposición sea aplicable, deben individualizar o singularizar "a partidos, tendencias o entidades políticas extranjeras".

Lo que se inhibe, no es el símbolo político como tal y en sí mismo considerado, sino en cuanto él representa a partidos o entidades o tendencias políticas foráneas.

Es necesario, pues, que el símbolo traduzca la idea o la acción propia de un partido extranjero, o de una entidad extranjera de índole política. El símbolo que exprese o singularice a un partido político nacional, no queda comprendido por la disposición, naturalmente. Lo que la ley quiere impedir es justamente aquella proliferación de organizaciones dirigidas e inspiradas desde afuera como instrumentos aglutinantes de simpatías y solidaridad para un determinado país, o tendencia o partido, extranjeros.

Ya se tratase entonces de un partido totalitario, o no, bastaba su carácter extranjero, para que la fórmula legal fuere de aplicación. No hay que olvidar que en la ley de 1940 plasmó, en cierto modo, el criterio jurídico impuesto por la situación que desde el punto de vista del derecho internacional tenía nuestro país en ese momento, frente al conflicto bélico estallado el año anterior, al adoptar una posición de neutralidad ante los beligerantes. Pero la realidad demostraba que ese conflicto, que esa guerra, que a poco fue oficialmente reconocida como mundial "número 2", según se le ha llamado para distinguirla de la "número 1" de 1914-1918, había tenido la virtud de dividir en dos bandos o grupos, a la opinión pública universal. Y esa división estaba presente, como en todos los países, también en el nuestro. Por eso

al dictarse la ley, esa opinión, fraccionada en dos sectores, ya estaba presente en la República, y como la actitud oficial del Estado uruguayo era aún de estricta neutralidad, la ley consagró el instrumento jurídico apropiado para hacer observar esa posición equidistante de la Nación.

Al proscribir los símbolos de los partidos o entidades políticas extranjeras, la ley en realidad estaba condenando, objetivamente al menos, y poniendo en un mismo pie de igualdad, tanto a las organizaciones totalitarias, cuanto a las entidades de ayuda a los países aliados. Son corroborantes de lo expuesto, los antecedentes parlamentarios, aparte del texto sancionado. Este incluye, en efecto, además de los partidos y las entidades políticas extranjeras, a las "tendencias" políticas extranjeras, lo que es ya mucho menos claro o más confuso si no se tiene en cuenta la explicación antedicha.

178. Al discutirse esta disposición, se le preguntó al Ministro del Interior presente en el debate legislativo, si ella comprendía o no, a juicio del Poder Ejecutivo que la había propuesto, al partido comunista, que, como se sabe, reconoce elementos objetivos y subjetivos de vinculación e identificación con el partido comunista internacional y con el comunismo oficialmente organizado en la U.R.S.S., como partido único en dicho país, e incluso tiene como emblema o símbolo, en su bandera o estandarte, al igual que la bandera soviética, el martillo y la hoz cruzados sobre fondo rojo, y su mismo saludo, el puño prieto en alto, que simboliza el saludo comunista en la U.R.S.S. y en los demás países donde el comunis

actúa. Sin embargo, el Ministro no pudo o no quiso adelantar opinión alguna al respecto. A lo sumo, llegó a expresar que si se hacía una investigación y se llegaba a probar que la bandera y el saludo del partido comunista local coincidían con el saludo y la bandera de partidos políticos o entidades políticas extranjeras, entonces, a la luz de esas pruebas, sería de aplicación la ley. Una dudda, como se advierte, bastante seria, y ciertamente difícil de explicar, de la que aún hoy no se ha salido.

2. La legislación americana

179. Disposiciones semejantes dictáronse en varios países.

Entre los americanos solamente, pueden mencionarse:

Argentina: "Las asociaciones no podrán tener ni utilizar otros distintivos de nacionalidad, que los consagrados por el Estado ni adoptar enseñas, himnos, uniformes o símbolos que singularicen partidos o asociaciones extranjeras". (169)

Brasil: Los extranjeros no pueden "enarbolar, ostentar o usar banderas, gallardetes, estandartes, uniformes, distintivos, insignias o cualquier símbolo de partido político extranjero" (170) Esta prohibición puede ser extendida "a criterio del Mi

(169) Decreto N° 3121, de 15 de mayo de 1939, art. 2. La prohibición transcrita no reza para las asociaciones extranjeras de fines culturales, artísticos o de asistencia social. (art. 7).

(170) Decreto-ley N° 383, de 18 de abril de 1938, art. 2, inciso 3°.

nisterio de Justicia y Negocios Interiores, y cualesquiera señales externas de afiliación política aunque no consten en las disposiciones sociales o estatutarias". (171)

Bolivia: "Las corporaciones nacionales deben obtener autorización del Ministerio de Gobierno para usar distintivos de cualquier naturaleza o índole, requisito sin el cual se les considerará clandestinas o ilícitas." (172)

Cuba: Prohíbe a las asociaciones el uso de banderas, emblemas, insignias, lemas y otros distintivos contrarios al régimen republicano democrático, salvo los partidos políticos que puedan usar sus emblemas en la forma y oportunidad que señala la ley electoral. (173)

(171) Decreto cit., art. 2° inciso 3°, parte final.

(172) Decreto Supremo de 13 de abril de 1942, art. 21.

(173) Decreto N° 168 de 29 de enero de 1941. Esta disposición prohíbe también los himnos, marchas, saludos y demás exteriorizaciones de adhesión partidaria.

Capítulo VIII

OTRAS DISPOSICIONES DE LA LEY 9936

180. La Ley 9936 de 1940 aparte de definir las asociaciones ilícitas en la forma ya expuesta, contiene otras previsiones a las que siquiera brevemente debemos aludir aquí.

Tales aspectos se refieren al contralor de los institutos docentes, a la introducción al país de propaganda antidemocrática, a la protección de servicios fundamentales para la economía de la República, y a la prohibición de propaganda agravante a países amigos o que incite a desórdenes.

1. Contralor de instituciones docentes extranjeras

181. En su artículo 6° la Ley estableció: "Art. 6°. Serán consideradas instituciones docentes extranjeras, las que den instrucción principalmente en otro idioma que el nacional y éstas estarán sujetas al contralor que determine el Poder Ejecutivo en la Reglamentación a dictarse al solo efecto de comprobar que no se apartan de sus fines educativos."

182. En realidad, este precepto de oportunidad que recogió la ley estudiada, constituye reiteración circunstancial del principio incorporado de un modo general a la legislación sobre enseñanza vigente en el país desde el siglo pasado.

La ley N° 1350 de 24 de agosto de 1877 dispone en efecto:

"Art. 47, inciso 3°: La Dirección General de Instrucción Pública, podrá ordenar en los casos que a su juicio justifique esta medida, visita de los colegios particulares para informarse si la enseñanza que en ellos se da, no es contraria a la Constitución de la República."

Y la Ley N° 1825 de 14 de julio de 1885, por su parte dispuso:

"Art. 1°, inciso tercero: "La autoridad pública tendrá, sin embargo, el derecho de inspeccionar los establecimientos de enseñanza particular, al solo objeto de impedir que se contrarién... los principios y dogmas fundamentales de la Constitución."

183. El Reglamento de la ley 9936, dictado por el Poder Ejecutivo con fecha 3 de julio de 1940 (174), dispuso por su artículo 3°, que el contralor de los centros de enseñanza extranjeros a que se refiere el artículo 6° de la ley, quedaría a cargo del Consejo de Enseñanza Primaria y Normal, tratándose de escuelas de enseñanza primaria, del Consejo de Enseñanza Secundaria, tratándose de institutos de enseñanza secundaria, y del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social en el caso de centros de cultura en general.

El Ministerio podía asumir igualmente el ejercicio del contralor legal previsto respecto de las escuelas, y en caso de comprobar cualquier infracción a la ley, dar conocimiento al Ministerio del Interior.

184. El artículo 6° de la ley está, como se adelantó, en la línea de principio de (174) Véase su texto completo en el apéndice.

las antiguas leyes de enseñanza antes recordadas, y conserva plena vigencia.

Una aplicación concreta de esta disposición puede verse en el Capítulo X. (175)

2. Contralor de la introducción de propaganda política antidemocrática.

185. Por su artículo 7° la ley 9936 establece:

"Art. 7°. Queda prohibida toda introducción al país de panfletos, diarios, periódicos, volantes o folletos de propaganda política comprendidos en el inciso 1° del artículo 1° de esta Ley, sin la autorización del Ministerio del Interior, a quien se deberá solicitar la referida autorización, acompañando un ejemplar de las publicaciones: podrá ordenar el Ministerio la apertura de los envases que la contengan, dando aviso previo a las personas o entidades a quienes vengán dirigidos."

El artículo adolece de visibles defectos de redacción, pero sin perjuicio de aludir a éstos más adelante, parece claro el sentido de la disposición que, en esencia, prohíbe la introducción al territorio nacional desde el exterior de cualquier clase de propaganda política escrita o impresa contraria a la forma democrático republicana de gobierno (175'), sin la autorización del Ministerio del Interior.

En puridad, la prohibición es categórica, o absoluta, y el Ministerio del Interior no podrá dar regularmente una autorización para introducir esa propaganda, sino que, por el contrario y de acuerdo con la ley en su contexto general, su deber es el de prohibir tal importación. Hay así una im

(175) Núms. 211 y sigtes.

(175') Supra, núms. 116 y sigtes.

propiedad evidente en la redacción del artículo que proponiéndose establecer un contralor o fiscalización previo indispensable utiliza la palabra "autorización" dando lugar al equívoco.

186. ~~Para la ejecución de esta disposición, como en general para la investigación de las actividades prohibidas por la ley, el Decreto de 3 de julio de 1940, ya citado, creó una Comisión Especial, conocida durante su actuación como "Comisión Especial de Asociaciones Ilícitas".~~

Otras referencias sobre esta Comisión se consignan en el Capítulo X (176), donde se encontrarán, también, las aplicaciones del precepto examinado. (177).

187. El artículo 7º no rige en la actualidad. La ley, en efecto, previó que este artículo, como otros a los que en su momento se aludirá, regiría sólo "mientras dure la actual guerra europea." Y, como es sabido, la guerra cesó, de hecho, en 1945.

Queda bien claro, pues, que esta disposición no está en vigencia actualmente.

3. Contralor de los organismos fundamentales a la vida económica, industrial o comercial del país

188. El artículo 8º de la ley 9936 estableció:

"Art. 8º. El Poder Ejecutivo queda facultado para imponer requisitos o limitaciones de contralor y vigilancia de los or-

(176) Núm. 230.

(177) Núm. 226 y sigtes.

ganismos públicos o privados, fundamentales a la vida económica, industrial o comercial del país. La intervención del Poder Ejecutivo se concretará a la adopción de medidas requeridas por el orden público."

En verdad, esta disposición sobra. Es en efecto de la competencia normal ordinaria del Poder Ejecutivo ejercer la función de policía y preservación del orden público, garantizando la seguridad, la tranquilidad, etc., de las personas y las cosas, conforme a preceptos de la Constitución. Si algún o algunos organismos públicos o privados, fundamentales a la vida económica, industrial o comercial del país, ofrecía riesgo o estaba comprometido en concreto o en general en su existencia o funcionamiento por actividades antinacionales, por actos de sabotaje, por ejemplo, bastaban las referidas atribuciones comunes del poder público para hacer efectiva la prevención adecuada en defensa de esos establecimientos, y también las disposiciones comunes de índole represiva, para sancionar debidamente a quienes pudieran incurrir en tales actos.

No se percibe, pues, el sentido de esta disposición del artículo 8° de la ley 9936, sobre todo teniendo en cuenta que la intervención del Poder Ejecutivo debía limitarse "a la adopción de medidas requeridas por el orden público."

De todas maneras, y ello es igualmente sin sentido y absurdo, el artículo 8° no está ya en vigencia de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10 de la ley, que como en el caso anterior, circunscribió su vigencia para mientras dure "la actual guerra europea."

Podía, pues, la ley haberse ahorra-

do el artículo y su autoderogación, y las cosas habrían quedado en los mismos términos.

4. Contralor de la propaganda agravante a mandatarios o países con los que el Uruguay mantenga relaciones o que incite a desórdenes

189. La ley 9936 contenía, además, una disposición especial, el famoso artículo 9º, que desencadenó una interminable polémica y críticas, a diario renovadas en aquella época, en la prensa y otros órganos de opinión pública del país.

El citado artículo dice así:

"Art. 9º. No podrán las radios ni la prensa — nacional o extranjera que circule en el país — propalar ninguna propaganda que agrave a mandatarios o países con los cuales mantenga relaciones el nuestro, o que incite a desórdenes o tumultos o a vías de hecho contra personas o cosas, con motivo de la actual conflagración europea. Comprobada la notoriedad de una propaganda de esa naturaleza, el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio del Interior, por resolución fundada, podrá suspender la estación de radio o el diario que haya incurrido en ella, por el término de uno a quince días, según la gravedad del hecho. En caso de reincidencia la suspensión será de uno a tres meses. La resolución del Ministerio del Interior será apelable, dentro del tercero día, ante el Consejo de Ministros. Este recurso no tendrá efectos suspensivos. Exceptuase de las disposiciones de este artículo la difusión textual de los documentos originados

por actos oficiales."

190. En resumen, pues, el artículo prohibía toda propaganda agraviante a mandatarios de países extranjeros con los que el Uruguay mantuviese relaciones, o injuriosa para esos países mismos, así como aquella otra propaganda que incitase a desórdenes o tumultos públicos o a vías de hecho contra las personas o las cosas, con motivo de la guerra..

191. No vale la pena entrar ahora a un examen prolijo del citado artículo 9º, que, al igual que en los dos casos anteriores, no rige ya en mérito a la vigencia limitada al período de la guerra, fijada en el artículo 10 de la propia ley 9936.

Debe no obstante señalarse que no podría comprenderse casi el sentido de la disposición, si no se tiene presente el fin ostensible en muchas otras normas de la ley de 1940, de mantener, de todos modos, una posición de equilibrio, de equidistancia o imparcialidad, frente al conflicto bélico desencadenado en Europa en 1939, o de neutralidad, como técnicamente se denomina a esta situación del Estado en derecho internacional. No es cosa —razonaba esta ley un tanto ingenuamente— que determinado diario, o radiodifusora, insulte a hable mal de Mussolini, o de Hitler, y aquel otro periódico, o radio, lo hagan de Churchill, poniendo así en franco antagonismo público a bandos de opinión divididos respecto a los hechos, actitudes y designios de las potencias combatientes, en el interior del país; y si se prohíbe a los de casa adoptar estas posturas, menos podría permitirse a la prensa de

los países extranjeros, de los vecinos especialmente, que circule en el país, que incurra en iguales manifestaciones. Al pasar, debemos anotar aquí que la ley, se olvidaba de que la sanción fijada para el transgresor, la suspensión del diario o radio, quedaba inaplicable para los de afuera y que sólo sería posible, a lo sumo, llegarse a alguna medida por la vía del artículo 7° de la ley relativa a la prohibición de introducción de propaganda extranjera antidemocrática, aunque nada dijese la ley al respecto; y solamente en cuanto a los diarios, pues en cuanto a la radio era prácticamente imposible toda represión.

192. Pero la ley se olvidaba también de algo más importante, y que es que la simple opinión de las personas, de los habitantes de un Estado democrático, en que el principio es el de la libertad, que el Gobierno no puede ni debe coartar, no compromete en nada, a los ojos de un país extranjero, la posición oficial del Gobierno. El Gobierno se queda con su punto de vista, prescindente o neutral, si cabe, y los ciudadanos sustentan por su parte el que les merece o consideran mejor, y no surge problema para nadie.

193. Según resulta de los antecedentes de la ley, en el informe de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado especialmente, y lo precisa el reglamento respectivo, la palabra "agravio" se utiliza en el artículo 9° como equivalente de ofensa al honor o injuria.

194. En cuanto a la prohibición de la

propaganda política incitando a desórdenes o tumultos públicos o a vías de hecho contra las personas o cosas, responde asimismo a igual finalidad de mantener la posición del país, al sancionarse la ley, así como a preservar el orden público. Los hechos, sin embargo, desbordaron rápidamente esas previsiones legales y el país llegó incluso, tiempo después, a declarar la guerra a Alemania y Japón. (178)

Como se señaló al comienzo de este párrafo el artículo 9° no tiene vigencia al presente.

En el Capítulo XII, destinado a examinar la aplicación de la ley, se encontrarán referencias complementarias sobre este mismo punto.

(178) Ley N° 10.602 de 22 de febrero de 1945 y Decreto de la misma fecha. Esta ley autorizó además al Poder Ejecutivo, para suscribir la declaración de las Naciones Unidas firmada en Washington el 1° de enero de 1942.

Capítulo IX

SANCIÓNES Y PROCEDIMIENTOS

1. Responsabilidad de las asociaciones

195. La constitución o el funcionamiento de una asociación ilícita origina responsabilidad, configura una infracción a la ley y, como tal, debe ser objeto, en consecuencia, de represión.

La responsabilidad de las asociaciones o de las personas morales en general presenta algunas dificultades, especialmente desde el punto de vista del derecho penal, porque el principio normal es el de que solamente las personas físicas pueden ser objeto de sanciones penales: "societas delinquere non potest".

Esta cuestión ha sido así objeto de debate tradicionalmente por parte de los autores. Von Liszt atribuye especialmente a la influencia de Savigny, con su teoría de la ficción, el que se considere a las personas morales como incapaces de responder penalmente. Sin embargo, como recuerda Soler, no es esta la doctrina desde el punto de vista del derecho penal administrativo y del derecho penal internacional, admitiéndose que, no obstante la sobrevivencia, en principio, del recordado aforismo, las personas jurídicas son capaces de ciertas responsabilidades de clara naturaleza penal, como por ejemplo las multas y las clausuras

de establecimientos del derecho fiscal, etc.
(179)

Por otro lado, se hace presente también la responsabilidad de los miembros de la asociación ilícita, porque no siendo las personas morales en definitiva otra cosa que entidades jurídicas, no sería posible castigar a ésta castigando a sus integrantes, de particular modo a aquellos que, hallándose debidamente facultados, actúan en su nombre y representación. Es por tanto lógico y necesario, desde el punto de vista de la realidad práctica, que la asociación sufra la responsabilidad de sus actos.

Se conciben así, y requieren distinción, de un lado, los actos de la asociación como tal, cometidos por quienes legalmente invisten su dirección o gestión, y que comprometerá por tanto la responsabilidad de aquella; y de otro lado, los actos de los miembros a título de comitentes individuales, personales, ajenos e independientemente de la asociación.

2. Disolución.

196. La sanción que la ley 9936 establece para las asociaciones que define como ilícitas (180), es la de disolución, o sea la desaparición o muerte jurídica de la asociación. Al disolverse la asociación ilícita, se restablece la normalidad, conforme al juego natural del precepto de la Constitución, ya considerado, de que las personas tienen el derecho de asociarse para cualquier objeto excepto "que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley."

197. El artículo 2º de la ley dispone en (179) Sebastián Soler, Derecho Penal Argentino, T.I, pág. 252, nota 3.

efecto:

"Art. 2°. Cuando uno o varios miembros de una asociación asumiendo o no su representación, incurrieran en actos de los que hacen ilícitas a dichas asociaciones, serán pasibles éstas de disolución si toleraran los actos prohibidos, manteniendo en su seno a quienes hayan incurrido en su realización."

Cualquiera de los actos previstos en el artículo 1° de la ley, que define las asociaciones ilícitas, cometido por un miembro o un grupo de miembros de una asociación origina, pues, en principio, la disolución de ésta.

No obstante, como puede ocurrir que ese miembro, o ese conjunto de miembros hubieren actuado por su exclusiva cuenta y no en representación de la asociación, sin vinculación alguna con la asociación, puede que dar exenta de disolución siempre y cuando adopte una actitud clara y terminante respecto de tales miembros, esto es, que los expulse de su seno, que los rechace públicamente como asociados y les prohíba su ingreso; motivando debidamente esa expulsión. En cambio, si la asociación no actúa, si no se define, con su pasividad denota que está asintiendo a los actos de aquéllos, prestándoles el apoyo y el respaldo de la entidad como tal, y, por consecuencia, para la ley, ese silencio compromete la responsabilidad de la asociación misma y pone en evidencia la peligrosidad que de ello se deriva. La sanción es, entonces, aplicable y la asociación debe quedar disuelta.

(180) Supra; capítulos IV a VII.

198. El artículo 3° de la ley tiene relación con este mismo aspecto y dice así "Art. 3°. El Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio del Interior, disolverá por decreto las asociaciones ilícitas depositando los libros, dineros, y todo cuanto les pertenezca en el Depósito Judicial de Bienes Muebles o en la Dirección de Crédito Público, según corresponda, a la orden del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil que esté de Turno."

Será preciso, pues, para la disolución de la asociación, un acto administrativo expreso del Poder Ejecutivo — que la ley califica como decreto pero que normalmente ha de ser una simple resolución —, dictado por la vía del Ministerio del Interior que es el Ministerio del que depende jerárquicamente la policía de seguridad.

3. Represión de los actos de violencia

199. La ley entra todavía en un orden de previsiones complementario en cuanto al aspecto represivo se refiere.

Dice en su artículo 5° lo siguiente:

"Art. 5°. Si la asociación ilícita se propusiese la realización de actos de violencia contra el régimen institucional de la República o contra los Poderes Públicos, sus directores o cualquier otro integrante de la misma que tuviere participación en ello serán sometidos a la justicia criminal, la que, según la forma y garantías legales, les aplicará la pena de dos años de penitenciaría y si fueren extranjeros dispondrá también su expulsión del país salvo que por la gravedad del delito estén comprendidos en las disposiciones de los artículos 132 y 150 y siguientes del Código

Penal."

200. En estos casos, no basta ya la simple medida administrativa de disolución de la asociación. Se trata de una hipótesis distinta y especial; en la que se comprueba la proposición para realizar actos de violencia contra el régimen institucional del país o contra los poderes públicos por parte de la asociación. En estos casos, se aplicará a los partícipes de esos actos, aparte de a los dirigentes de la asociación, pena de penitenciaría de dos años, salvo que se trate de alguno de los ilícitos penales que el Código Penal denomina como "delitos contra la patria" (181), o que se configure la asociación delictuosa, más atrás examinada (182), que, por estar castigados con penas más severas, quedarían sujetos a éstas y no a la de la ley especial.

Tratándose de extranjero, además de la imposición de la penalidad correspondiente, y una vez cumplida ésta, deben ser expulsados del país.

4. Recursos

201. La ley 9936 concede un recurso especial contra la medida administrativa de disolución de una asociación considerada ilícita, y consiste en la apelación para ante

(181) Arts. 132 y sigtes. del C. Penal: atentado contra la integridad del territorio, la independencia o la unidad del Estado; servicios militares o políticos a un Estado extranjero en guerra con el Uruguay; revelación de secretos; sabotaje de construcciones o pertrechos de guerra; y atentado contra la Constitución.

(182) Supra, núm 79 y sigtes.

En la ley 9936 ha privado un criterio eminentemente político, o de seguridad interior del país, afianzado por exclusiva vía administrativa, de la que dependen los servicios de policía, frente a hechos y circunstancias especiales que en su momento ofrecieron singular gravedad y aparecieron ante la opinión nacional y el criterio del legislador como de urgente e imperiosa corrección.

203. En cuanto al recurso en sí, el hecho de interponerlo, no suspende la medida administrativa, es decir, la disolución decretada no deja de surtir efectos mientras se sustancia la consideración de aquél. Sólo en caso de ser admitido el recurso, la medida de disolución cesará. En cambio, de ser confirmada, no sólo persistirá la disolución en todos sus efectos sino que, contra ésta, no existe ningún otro recurso ni instancia según la ley.

204. Parece claro, sin embargo, que la medida de disolución podrá ser siempre impugnada mediante el contralor de legalidad formal o sustancial que para ante el órgano jurisdiccional prevé la Constitución de la República al legislar sobre los recursos comunes a los actos administrativos en general. (183).

(183) Sección XVII, De lo contencioso-administrativo, arts. 307 y sigtes., 317, 318 y 319.

Capítulo X

APLICACION DE LA LEY 9936

205. Ha parecido útil considerar en el presente capítulo, en forma unitaria, todos los aspectos que, de una u otra manera, suponen ejecución administrativa de la ley estudiada.

El contenido del capítulo es, empero, más amplio en cuanto se da cabida también a ciertas medidas que, aunque abarcando otros campos u originadas en otros motivos, mantienen sin embargo conexión o vinculación con la ley 9936.

Se mencionarán así los principales casos de disolución de asociaciones, la intervención que compete a las autoridades de policía, las modificaciones o ampliaciones del texto legal, y las funciones que concurrentemente con los cometidos de los órganos públicos permanentes, se encomendaron a otros organismos especiales, como la Comisión Investigadora de Actividades Antinacionales, y la Comisión Interministerial para la Defensa Política.

1. Disolución de asociaciones

206. En ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley 9936 de 18 de junio de 1940, cuyo estudio se hiciera en los capítulos anteriores, el Poder Ejecutivo dictó distintas resoluciones disolviendo las asociaciones o clausurando las actividades de diversas instituciones privadas compren-

didas por la citada norma legal.

Muchas de éstas, por la sola acción de presencia de la ley, dejaron de existir por propia decisión de sus integrantes, como en el caso de "Falange Española", y, después de luego, muchas más quedaron impedidas de constituirse al dictarse aquélla.

Se mencionarán aquí aquellos casos más importantes, y que, en su momento, tuvieron amplia repercusión pública.

a. El caso de "Fundación Española"

207. Esta organización se constituyó en el país por casi todos los mismos elementos que con anterioridad integraban la comisión directiva de "Falange Española", y que como ya se adelantó, se disolvió de motu proprio al entrar en vigencia la ley 9936. (184)

El artículo 10 de los estatutos de la nueva asociación establecía lo siguiente: "El señor Ministro de España o quien haga sus veces es por derecho propio Presidente nato de "Fundación Española". En tal carácter podrá asumir en cualquier momento la presidencia y resolver arbitrariamente los desacuerdos que se susciten en el seno de la Junta Directiva. Cuando el señor Ministro de España no haga uso de este derecho, ejercerá la Presidencia el titular electo para ese cargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 6º."

Los organismos competentes entendieron, con razón, que esta previsión estatutaria

(184) Por Resolución de 28 de octubre de 1942 se canceló la personería jurídica que se había acordado a la citada asociación.

ria importaba una clara vinculación de la asociación "a la voluntad de una persona", en este caso, el representante diplomático de una nación extranjera, y que, por ende, quedaba comprendida por el inciso 2° del artículo 1° de la ley. (185)

Compartiendo el Poder Ejecutivo tal criterio, la declaró ilícita en ejecución de dicha norma legal. (186)

El mismo precepto legal fué aplicado también en el siguiente caso.

b. El caso de "Directorio Colonial"

208. Con fecha 29 de setiembre de 1941 el entonces Ministro de Italia en el Uruguay, convocó a los distintos presidentes de diversas instituciones italianas que funcionaban en el país a la sede de la misión diplomática y constituyó la asociación "Directorio Colonial".

Se incorporaron a la nueva asociación así formada los presidentes representantes de las siguientes asociaciones italianas: "Comitato Italiano Pro Patria", "Hospital Italiano Uffice S. F", "Comitato Italiano Opere Assistenziali", "U.N.U.C.F e G. E.L.E.", "Organización Deportiva Italiana", "Associazione Nazionale Combattenti", "Associazione Nazionale Alpini", "Scuola Italiana", "Croce Rossa Italiana", "Camara di Commercio Italiana", "Circolo Italiano", "Casa D'Italia", "Società Ricreativa Epicurea", "Italmar", "Mutuo Soccorso Italiana", y "Club Italia".

(185) Vid., Capítulo V.

(186) Decreto de 28 de enero de 1942.

De acuerdo con el acta levantada en tal oportunidad, el Ministro italiano dió lectura a un Boletín de Guerra en el que se informaba sobre ciertas hazañas bélicas cumplidas por el ejército italiano. El conocimiento de estos sucesos, colmó el entusiasmo de los asistentes. Y entonces, el Ministro, "con fiera palabra de entusiasmo y de fe, exaltó en esta ocasión el valor, la audacia intrépida y temeraria de todos nuestros ejércitos combatientes y la adhesión completa de ellos y de todo el pueblo italiano al Rey Emperador y al Duce Providencial, símbolo de Fe y de Victoria"; luego de lo cual, se declaró constituido el "Directorio Colonial Italiano" integrado por todos los representantes allí congregados.

Según lo expuso el Ministro, el propósito de la organización es "trabajar seriamente por el mantenimiento y refuerzo de la unidad colectiva", formulando el deseo de "ver cimentada tal cohesión y armonizada en todos los campos de las relaciones sociales." El Directorio "no sólo es el mejor medio de armonizar, sino también el mejor elemento de contacto entre él (el Ministro) y la masa colectiva." En esta misma reunión, se trataron también los llamados "sucesos de Durazno", formas de propaganda intensiva, el caso de los comercios italianos incorporados a la lista negra, etc.

209. En otra oportunidad, el "Directorio Colonial" reunido y con la intervención del Ministro diplomático de Italia, se ocupó, según ilustra el libro de actas, de la situación de los barcos italianos, "El Fausto" y "El Adamello", anclados en el puerto de Montevideo y la necesidad de mantener unidos a

sus tripulantes; la formación de un campamento infantil, haciéndose "una vibrante manifestación de devoción al Duce". El Ministro "concisamente traza el cuadro de la nueva Italia — dice el acta, correspondiente al 28 de octubre de 1941—, rinde homenaje al "Gran Condottieri della Rivoluzione delle Camise Nere", y saluda a todos los que "supieron combatir con fe y con espíritu de sacrificio en la sangrienta lucha interna por la redención de la Patria."

210. Según consigna la resolución del Poder Ejecutivo, estos hechos, unidos a las declaraciones recogidas, insignias y documentos incautados corroborantes, demuestran que "tanto en su organización como funcionamiento, esta organización, formada por la agrupación de los Presidentes de todas las instituciones italianas, convocadas personalmente por el entonces Ministro Diplomático acreditado en nuestro país, estaba vinculada a la voluntad de ese representante extranjero, en forma directa y terminante."

Por reputarla, pues, comprendida en la disposición del artículo 1º inciso 2º de la ley (187), el Poder Ejecutivo declaró ilícita la asociación de hecho, denominada "Directorio Colonial". (188)

La medida fué tomada sin perjuicio "de continuarse el examen cuidadoso de los antecedentes de cada una de las asociaciones que integran el "Directorio Colonial", para establecer si alguna de ellas está ade

(187) Capítulo V.

(188) Decreto de 3 de febrero de 1942.

más comprendida en las disposiciones represivas de la ley." (189)

- c. El caso de las escuelas de
"Colonia El Hervidero", "Co-
lonia Santa Blanca", y "Co-
lonia Rincón de Guayaca"

211. Las citadas escuelas funcionaban en los aludidos parajes del Departamento de Paysandú.

Tanto en las actuaciones administrativas como en las judiciales practicadas con motivo de denuncias, pudo comprobarse que en ninguna de aquellas se observaban "las normas educacionales, ni culturales, que deben regir en los establecimientos de esa naturaleza." También se comprobó "que en dichas escuelas se enseña preferentemente el idioma alemán, relegándose a segundo plano el castellano, advirtiéndose, como lo observaba en su informe el señor Inspector Departamental de Escuelas, que la preparación de los niños es muy deficiente en lectura, lenguaje, escritura, geografía e historia, pues no sólo desconocen puntos importantes y fundamentales de dichas asignaturas, sino que poseen hasta conocimientos erróneos de ellas. Que el precitado Inspector considera que dichas escuelas son sostenidas por la Colonia Alemana del Uruguay y están al servicio exclusivo de los colonos de esa nacionalidad, y que en ellas se han encontrado símbolos y elementos de propaganda que hacen suponer que sus actividades no se concretan solamente a la enseñanza primaria

(189) Decreto cit., Atento.

elemental, obrando en estas actuaciones dos ejemplares del periódico "Deutsche Wocht", escrito en alemán, publicaciones que fueron halladas en mayor cantidad esparcidas sobre los bancos de los niños y escritorios de esas escuelas, con el propósito de que sean leídos por los alumnos, lo que implica un medio de propaganda proselitista de costumbres y costumbres en absoluta oposición a nuestras normas educacionales y a nuestro régimen institucional."

212. En este caso, tanto el Consejo de Enseñanza Primaria y Normal como la Comisión Especial de Asociaciones Ilícitas, compartieron el criterio del Inspector de Escuelas de que correspondía clausurar los referidos establecimientos de enseñanza. La citada Comisión consideró que éstos podían "equipararse —por la finalidad social educativa a que se dedican— al funcionamiento de las asociaciones ilícitas previstas en el artículo 1° inciso 1° (190), 2° (191), 3° (192) y 4° (193) de la ley de 18 de junio de 1940", y así lo informó al Poder Ejecutivo.

Por tales motivaciones, éste ordenó la clausura de las aludidas escuelas. (194)

213. Cabe únicamente observar, respecto de la citada resolución gubernativa, que es errónea la cita que del inciso 3° del artículo 1° de la ley en ella se hace, pues, en

(190) Capítulo IV, núm. 116 y sigtes.

(191) Capítulo V núm. 159.

(192) Capítulo VI núm. 166.

(193) Capítulo VII; núm. 168.

(194) Resolución de 13 de febrero de 1941.

parte alguna de los hechos que la decisión tiene en vista existe nada que permita afirmar que las escuelas clausuradas quedasen comprendidas por dicho precepto.

d. El caso de "Unión Patriótica"

214. La citada asociación, constituida y funcionando en la ciudad de Rivera, estaba dirigida por personas de descendencia alemana e italiana que, de acuerdo con las indagaciones cumplidas por las autoridades, se caracterizaban por profesar "ideas contrarias a nuestro régimen institucional y haber hecho públicas manifestaciones de simpatía hacia los regímenes totalitarios."

En posesión de estos elementos de juicio, el Poder Ejecutivo consideró que los citados integrantes y dirigentes "han comprometido la existencia de esa institución, de acuerdo con lo que preceptúa el artículo 2° de la ley número 9936 de 18 de junio de 1940. (195) Y teniendo en cuenta" que no existe antecedente alguno según el cual la referida asociación haya tomado medidas al respecto, expulsando de su seno a los componentes de ella, contrarios a las instituciones nacionales", se le declaró ilícita y se dispuso su disolución. (196)

e. El caso del "Movimiento Revolucionario La Escoba"

215. Este caso es ya más complicado, por que de acuerdo con los antecedentes administrativos en que se basó el Poder Ejecutivo

(195) Capítulo IX, núm. 197.

(196) Decreto de 8 de octubre de 1942.

para aplicar la ley, no se trataba sólo de vinculación a personas o entidades extrañas sino también de propaganda antidemocrática y de incitación a la violencia difundida por el citado Movimiento, en actos públicos y conferencias y especialmente a través del periódico por él editado bajo el título de "La Escoba".

Es asimismo de interés este antecedente, porque no se trató de una medida adoptada por el Gobierno en la época de la guerra o inmediatamente previa a ésta, como en el caso anterior, sino mucho después, en 1954.

216. En la extensa fundamentación que precede a la decisión del Poder Ejecutivo ordenando la disolución del citado Movimiento y la incautación de sus libros, dineros y bienes de su pertenencia, entre otras cosas se expresa que los hechos comprobados por las autoridades en su investigación "con figuran plenamente los ilícitos previstos por el artículo 1º y 2º, y artículo 5º de la Ley N° 9936 de 18 de junio de 1940, sobre Asociaciones Ilícitas. En efecto: está probado que el "Movimiento Revolucionario La Escoba", difunde en su prédica ideas contrarias a la forma de gobierno democrático-republicana, adoptada por nuestro Estado (publicaciones agregadas al expediente, partes policiales sobre los actos realizados, etc.) Está probado asimismo, que dicho Movimiento se halla vinculado en su organización, finalidades y provisión de recursos a entidades y personas extranjeras (declaraciones de fs. 65 y vta., carta agregada a fs. 87; actividades y antecedentes de uno de los directivos, etc.) Está probado, finalmente, que los integrantes del Movimiento se proponían co-

meter, y de hecho han cometido, actos de violencia contra el régimen institucional de la República y los Poderes Públicos, objetivados en la amenaza de barrer con los Organos de Gobierno legalmente establecidos, llenando las calles de sangre." (197)

217. "Para la ley - dice la Resolución - en otra parte -, asociación ilícita es todo grupo o sociedad de hecho o de derecho, que se proponga fines contrarios al orden jurídico preestablecido y que se encuentre dentro de las previsiones del artículo 1°. Se caracterizan, "fundamentalmente por ser grupos de hecho, que si bien tienen una organización o un principio de organización interna, aparecen como extrañas, en la mayoría de los casos, al comercio jurídico. De ahí que existan, sin que la autoridad pública hubiera sido nunca llamada a intervenir a los fines de que se encuentren habilitados para la realización de su objeto. Más: si-gue siendo posible el caso de que una asociación organizada, inclusive con las características de las personas jurídicas, caiga dentro de las definiciones del artículo 1°, lo que no es de producción muy problemática, si se atiende a la circunstancia de que la finalidad fundamental puede encontrarse encubierta bajo otra apariencia inocente y haber obtenido en tal forma autorización del Poder Ejecutivo que, de otro modo, le habría sido negada." (Cámara de Senadores, Tomo 171, pág. 100). Comentando el artículo 270 del Código

(197) Diario Oficial T. 195, pág. 101-A y sigtes., Resolución de 9 de abril de 1954, Considerando II).

Penal italiano, dice Manzini: "En el término asociaciones se comprenden no sólo las sociedades, en el sentido dado a esta expresión por el uso común, sino, además, los Comités y las Organizaciones de toda especie, permanentes u ocasionales. Basta que exista una asociación de hecho, resultando indiferente el modo o la forma de su ordenamiento, la existencia o la falta de un estatuto, Reglamento, etc. Para constituir una asociación, dado que la ley no establece ningún requisito numérico, son suficientes aún sólo dos personas." (Trattato di Diritto Penale Italiano, Tomo IV, pág. 333). De acuerdo, Maggiore, entre otros autores. (Diritto Penale, Tomo I, pág. 60). Fundando la disposición, dice Manzini: "Habíamos ya anotado que una de las más extrañas aberraciones del pasado, era aquella de pretender que el Estado asista inerte a la organización en su propio territorio de fuerzas privadas dirigidas a su destrucción." Agrega luego: "Pretender que no se impida la realización de delitos cuando es posible impedirlo, es cosa tan absurda que se refuta por sí misma". Este autor agrega: "La unión de fuerzas privadas con fines subversivos y dispuestas a la violencia, no es más que una preparación delictuosa, que crea un peligro para el Estado y para sus ordenamientos, y que puede permitirse únicamente en un Estado resignado al suicidio." De las transcripciones efectuadas resulta que el "Movimiento Revolucionario La Escoba" constituye una asociación ilícita, en cuanto persigue cambiar la forma de Gobierno establecida por nuestra Carta fundamental por medios no permitidos, y se encuentra vinculado en su organización, directrices y provisión de recursos, a enti

dades y personas extrañas al país." (198). "El Movimiento Revolucionario La Escoba", ha realizado y realiza actos de violencia contra el régimen institucional de la República y contra los Poderes Públicos (delito previsto por el artículo 5° de la ley número 9936). La violencia no es solo aquella que se traduce en el uso ilegítimo de la fuerza física contra las cosas o contra las personas, sino incluso la amenaza, el agravio moral y la difamación continuada. (Manzini, Trattato, Tomo IV, pág. 334). El periódico "La Escoba" ha ido evolucionando en su prédica hacia formas cada vez más agresivas. Al insulto y a la diatriba personal, ha ido agregando la manifestación de claros propósitos de subversión, terminando por amenazar, con inundar de sangre las calles. Nuestro Estado no puede permanecer indiferente a esa provocación, siendo su obligación reaccionar en defensa del acervo moral de sus instituciones, que son ejemplo de libertad y democracia. Los hechos relacionados adquieren su máximo de gravedad cuando se considera que el Movimiento se enraiza con otros foráneos, obedeciendo en sus directivas y sus finalidades a la voluntad de entidades o personas extranjeras y que cuenta con el apoyo económico que las mismas le prestan." (199).

218. Las vinculaciones a personas extrañas y a entidades extranjeras a que la Resolución alude, eran las conexiones del Movimiento de que se trata con autoridades y dirigentes de la Argentina durante el Gobierno peronista, el Secretario de la Confedera

(198) Considerando III de la Resolución.
(199) Considerando V).

ción General de Trabajadores de la Argentina, y el Agregado Obrero de la Embajada argentina en Montevideo, cuya intervención directa, y el pago de propaganda impresa en el país, la Resolución documenta.

219. Aparte de la disolución del Movimiento, la Resolución dispuso también la detención y sometimiento a la justicia ordinaria de los dirigentes e integrantes de aquél, por imputación del delito previsto en los artículos 5° de la ley 9936 (200), y 132 inc. 6°, 134, 137, 150 y 345 del Código Penal, por concurrir en los hechos las aludidas infracciones penales. (201)

220. No hemos tenido el tiempo necesario, ni resulta de mayor interés, para indagar las conclusiones del proceso criminal por los delitos comunes imputados en este caso. Pero cabe sí anotar que muchos de los integrantes del movimiento disuelto, volvieron cierto tiempo después a editar el periódico "La Escoba del Pueblo" que se publica todavía hoy según es de notoriedad.

A nuestro entender, la resolución gubernativa citada exageró la importancia y gravitación efectiva del movimiento disuelto, dándole, sin proponérselo, una trascendencia que en los hechos no tenía. Aspecto sin duda de naturaleza eminentemente político, de discrecionalidad gubernativa en la apreciación de los hechos, pero indudablemente importante, porque la aplicación de

(200) Infra, núm. 199.

(201) Atentado contra la Constitución, asociación para delinquir, y extorsión.

instrumentos legales como el de la ley 9936 puede tener el efecto contraproducente, cuando las circunstancias no revelan una real peligrosidad, de convertirse en "mártires" de persecuciones injustas, a los ojos de la opinión pública no siempre ilustrada, y en definitiva de imprimir a sus propagandas una proyección que de otro modo no tendrían, a los dirigentes de movimientos sin arraigo y sin mayor eco popular.

2. Intervención de las autoridades policiales

221. A las autoridades nacionales de policía de seguridad les cabe, como ya se ha adelantado en otro lugar, una competencia natural, por razón de materia, en el cumplimiento de la ley 9936.

Algunas disposiciones administrativas especiales así lo afirman, por lo demás, debiendo citárseles aquí.

a. El Decreto de 25 de setiembre de 1940 y la vigilancia de las asociaciones.

222. Dispone este Decreto: "Art. 1°. Las autoridades policiales de todo el país, sin perjuicio del cumplimiento estricto de sus cometidos ordinarios, dedicarán preferentemente sus actividades a la vigilancia y represión, dentro de lo que está en la órbita de su competencia, de las organizaciones o individuos que por la propaganda o por la acción se constituyan en instrumentos de planes que puedan poner en peligro la soberanía, las instituciones o el orden público nacionales."

"Art. 2°. Los miembros de las instituciones armadas, comprendidos los ciudada-

nos que reciben instrucción militar, estarán obligados a denunciar a las autoridades competentes, todo hecho que pueda caber dentro de la enunciación del artículo precedente.

"Art. 3°. Todos los ciudadanos, como miembros de la soberanía, tienen el deber solidario de cooperar al descubrimiento y represión de los hechos mencionados, y se les exhorta en consecuencia a llevarlos a conocimiento de las autoridades.

"Art. 4°. Las denuncias pueden llevarse sea a los institutos policiales, sea a la Comisión Especial de Asociaciones Ilícitas, cuya secretaría funciona en las oficinas del Ministerio del Interior."

223. En su parte enunciativa, el Decreto da la pauta de los hechos producidos en el país en aquella época y de la explicable preocupación de las autoridades gubernativas por prevenirlos y/o reprimirlos.

Entre otras consideraciones, dice el preámbulo de la disposición citada: "El enjuiciamiento recientemente decretado por el Juzgado de Instrucción de 1er. Turno contra ocho de los sindicatos como agentes en el país de propaganda y de acción política extranjera, lesivas a las instituciones públicas y del pleno dominio de la soberanía nacional, refuerza la creencia de que dentro de fronteras existen por lo menos los gérmenes de un malestar que de extenderse conspiraría contra el orden republicano y chocaría contra los sentimientos patrióticos del pueblo. Ese malestar ha sido profunda y concienzudamente estudiado y deslindado en la vista en que el señor Fiscal del Crimen de 4° Turno ha planteado el procesamiento de

los ocho inculpa~~dos~~ de la referencia (202), y en el desarrollo de esa pieza jurídica, así como en los actos presumariales que le precedieron y en las investigaciones realizadas por la Comisión Parlamentaria, que designó al efecto la Cámara de Diputados, y también en las indagaciones que de tiempo atrás venía realizando la policía, se revelan hechos que hacen suponer que aún puedan existir raíces del mal anti-institucional que la justicia se empeña en estos momentos en descubrir, por lo cual no sería sorprendente que pudieran presentarse de nuevo hechos semejantes a los ya denunciados, originarios de las mismas o de otras organizaciones extranjeras dotadas de parecida vocación hacia la intervención ilícita en la acción normal de nuestra vida política. Por un imperativo patriótico indiscutible, es deber solidario de las autoridades públicas y de todos los ciudadanos en general, cooperar en el descubrimiento, la denuncia y la persecución de todo acto que tienda a renovar hechos como los que actualmente procura esclarecer la justicia, desde que esos hechos, de ser comprobados, supondrán la existencia de un orden de cosas anormal que disminuiría la integridad social y política de la Nación. Por lo demás, la ley sobre asociaciones ilícitas de junio 18 del corriente año determina expresamente como casos que caen bajo su sanción actos análogos a varios de los imputados a las personas actualmente sometidas a la justicia, entre ellos los configurados en los artículos 1º a 5º de dicha ley. Por otra parte, la República ha contraído compromisos internacionales para perseguir y reprimir las intervenciones indebidas de organizaciones extranje

(202) Supra, núm. 91. 264

ras dentro del territorio del Estado, como lo establecen las resoluciones... de la Octava Conferencia Internacional Americana celebrada en Lima en diciembre de 1933..., la Reunión de Consulta realizada en Panamá en octubre de 1939... y la Segunda Reunión de Consulta que se realizó en La Habana en julio del corriente año... En consecuencia, el derecho interno coincide con el panamericano en la conveniencia y legitimidad de llevar adelante tales medidas de seguridad nacional", etc. (203)

224. Por Circular de 27 de setiembre de 1940, el Ministerio del Interior, por intermedio del cual se dictó el precedente Decreto, se llevó a conocimiento de las Jefaturas de Policía, formulándose las recomendaciones y directivas apropiadas para su efectivo cumplimiento. Entre otras medidas, la Circular aconsejaba la realización de censos departamentales circunstanciados "de los habitantes del departamento, de quienes se tenga noticias de estar afiliados a agrupaciones incompatibles con nuestro orden institucional, o de perseguir por su sola acción individual fines idénticos. Sobre la base de los datos arrojados por esa operación censal, será más fácil seguir los hilos, a veces complicados, de las tramas conspiratorias, y llegar a sindicar los individuos comprometidos, y a aislar los elementos de juicio indispensables para llevar adelante la obra represiva."

(203) Relativamente a las reuniones interamericanas que el Decreto cita, véase el Capítulo XII.

225. Reiteración, en términos generales, de la aludida Circular, fué transmitida por la de fecha 22 de enero de 1942, insistiéndose sobre el mismo punto por otra Circular de 30 de julio del citado año, que recabó la nómina de las personas "sindicadas como elementos de actividad contraria — confirmada o posible — a la democracia y a favor del totalitarismo". Una nueva Circular del 1º de setiembre de 1942 señaló a las autoridades policiales la aplicación de la facultad prevista por el inciso 6º del artículo 360 del Código Penal, sobre justificación de identidad personal, respecto de las personas sospechadas de realizar actividades antinacionales que transitasen por los distintos Departamentos, etc.

b. Contralor de la introducción de propaganda política extranjera

226. Múltiples decisiones administrativas fueron adoptadas en la práctica por el Ministerio del Interior al impedir y confiscar la entrada de propaganda impresa, de diarios y revistas, al país, procedente del exterior, conforme a lo dispuesto por el artículo 7º de la ley 9936. (204) Especialmente periódicos procedentes de la Argentina, entre los que debe recordarse el diario "El Pampero", de decidido apoyo a la política expansionista y agresiva de Alemania e Italia y de clara filiación antidemocrática, eran permanente objeto de contralor previo a su ingreso, y frecuentemente incautados por las autoridades en atención a su conte-

(204) Capítulo VIII, núm. 185.

nido. (205)

227. Como se comprenderá, no tendría sentido ni utilidad entrar aquí en otras precisiones, bastando lo en general expuesto precedentemente al explicar la aplicación de la citada norma de la ley.

El contralor preventivo del ingreso de material periodístico extranjero se realizaba mediante el permiso para introducirlo, que todas las publicaciones extranjeras editadas con posterioridad al 18 de junio de 1940, que no hubieran "circulado regularmente en el país con anterioridad a la fecha en que se produjo la actual conflagración europea", debían solicitar necesariamente. Las autoridades policiales quedaron facultadas para proceder "al secuestro de las referidas publicaciones que se pretendían hacer circular en el país sin la correspondiente autorización." (206)

228. Un Decreto de 27 de enero de 1942

(205) La Resolución de 20 de enero de 1942 ilustra precisamente la situación del citado diario argentino, que reclamó por una suspensión de entrada que le fuera impuesta por el Poder Ejecutivo. Al denegar la solicitud, la resolución recuerda "que dicho órgano de publicidad, fundado en las postrimerías del año 1939 realiza una campaña de propaganda política destinada a atacar en forma sistemática a los regímenes democrático-republicanos y por consecuencia a nuestras instituciones", etc.

(206) Decreto de 15 de mayo de 1941.

fortaleció el contralor precedente, en virtud de haberse producido casos de entrada clandestina de diarios extranjeros conteniendo propaganda prohibida, a despecho de las disposiciones ya referidas.

El aludido Decreto dispuso, en consecuencia, lo siguiente:

"Art. 1º. La Policía (Dirección de Investigaciones) Sección "Embarcaderos y Población Flotante", notificará por escrito a los señores agentes encargados de la recepción y distribución en el país, de publicaciones extranjeras que defiendan o sustenten ideas contrarias a la forma de gobierno democrático-republicana que, antes de desembarcar las publicaciones en los puertos, estaciones de ferrocarril, aeropuertos, etc., deberán poner a disposición de los funcionarios policiales encargados del contralor, un ejemplar de cada publicación a efecto de comprobar en el acto, si están o no comprendidos en las prescripciones del artículo 7º de la ley que se reglamenta o del Decreto del Poder Ejecutivo de fecha 15 de mayo de 1941, así como si entre los autorizados se pretende circular en forma oculta ejemplares de publicaciones sancionadas por el Ministerio del Interior en cumplimiento de la disposición legal citada.

"Art. 2º. En caso de infracción, agentes policiales procederán sin más trámite al secuestro de las publicaciones que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo anterior. También se procederá al secuestro de dichas publicaciones cuando fueren remitidas por vía postal, a cuyo efecto la Sección "Correos" de la Dirección General de Correos, adoptará las medidas pertinentes.

"Art. 3º. La contravención a las disposiciones dictadas dará lugar, sin perjuicio del secuestro de las publicaciones cuya circulación esté prohibida en la República, a la intervención de la Justicia conforme a lo establecido en el artículo 360 numeral 3º del Código Penal vigente (207), sin perjuicio de otras acciones penales que puedan corresponder en cada caso particular. A tal efecto, las autoridades policiales pondrán los hechos de inmediato en conocimiento de la Justicia, estando a lo que ésta resuelva."

c. Suministro de informes al Ministerio de Defensa Nacional

229. Ha de tenerse presente, también, que las Jefaturas de Policía deben suministrar al Departamento de Informes Secretos del Ministerio de Defensa Nacional, "todos los informes que solicitara sobre datos existentes en los registros policiales, con respecto a actividades antinacionales, espionaje, sabotaje, etc."

Esta obligación fué dispuesta por el Decreto de 1º de setiembre de 1944, y vence al carácter reservado que, conforme a otras disposiciones específicas, tienen los prontuarios policiales en general.

(207) Contravención a las disposiciones dictadas por la autoridad para garantizar el orden. El que contrariase las disposiciones que la autoridad dicte para conservar el orden público o para evitar que se altere, salvo que el caso constituya delito. Represión: multa de cincuenta a trescientos pesos o prisión equivalente.

3. Comisión Especial de Asociaciones Ilícitas

230. Según hubo ocasión de indicar en anteriores capítulos, el Poder Ejecutivo constituyó la Comisión Especial de Asociaciones Ilícitas para intervenir en la vigilancia de las asociaciones presumiblemente comprendidas por la ley 9936, así como en otros aspectos inherentes al contralor y/o represión previstos por ésta.

Este organismo administrativo estaba compuesto por cinco miembros: un representante del Ministerio del Interior, otro del de Relaciones Exteriores, otro del de Defensa Nacional, uno del Servicio de Transmisiones, y un representante designado por el Círculo de la Prensa.

El Ministerio del Interior debía designar al Presidente de la Comisión, y la Jefatura de Policía proveer el personal necesario, administrativo o auxiliar.

La Comisión funcionó en el Ministerio del Interior hasta la terminación de la guerra.

El hecho de que se haya indicado en los lugares correspondientes la competencia de este organismo, y la circunstancia de que el Decreto de creación, de 3 de julio de 1940, se encuentre íntegramente reproducido en el Apéndice de este libro, eximen de otros comentarios.

4. Modificación y ampliación de la ley

231. Por Mensaje y Proyecto de ley de 3 de julio de 1941 el Poder Ejecutivo propuso la ampliación de la ley 9936.

Si bien esta norma, dice el Mensaje,

"ha permitido organizar una elemental tutela del orden público nacional — como lo declaró el Poder Ejecutivo en Cámara por intermedio del Ministro del Interior— amenazado como es de notoriedad por los sucesos europeos y su proyección internacional, no es sin embargo suficiente a juicio de este Poder para encarar la defensa eficaz y sólida de las instituciones de la República que la sucesión vertiginosa de los hechos reclama urgentemente". El proyecto elevado a consideración parlamentaria tiende a modificar la ley con el fin "de proporcionar al Gobierno los instrumentos legales adecuados para combatir los organizaciones, tendencias o individuos que por cualquier medio tiendan a atacar la intangibilidad de las instituciones democráticas por que se rige la República."

232. Las modificaciones propuestas eran las siguientes:

El numeral 1° del artículo primero de la ley (208) sería ampliado en los siguientes términos: "o de oposición maliciosa y sistemática, fuera del Parlamento, a las medidas de defensa nacional impuestas por el interés colectivo que propicie el Poder Ejecutivo." (209)

El numeral 4° del artículo primero de la ley, admitiría el siguiente agregado: "No se consideran incluidos entre las asociaciones ilícitas los partidos políticos"

[208] Capítulo IV, núm. 116

[209] Como en otro lugar del presente capítulo podrá comprobarse, esta modificación fue, en lo sustancial, dispuesta por el Decreto de 28 de enero de 1942.

constituídos para actuar dentro de la esfera de acción nacional y de los límites fijados por las normas institucionales de la República."

Este proyecto no fué objeto de aprobación parlamentaria.

233. Por Decreto de 28 de enero de 1942, dictado en calidad de "medida pronta de seguridad" (210), el Poder Ejecutivo, en vista de los nuevos hechos internacionales y sus proyecciones sobre cada país americano, incluido el Uruguay, modificó la ley 9936 extendiendo su alcance.

"Es esencial sobre todo frente a la situación recientemente creada — explica el Decreto —, que el Gobierno disponga de los instrumentos adecuados para neutralizar la acción de quienes tiendan a atacar la permanencia e integridad de las instituciones democráticas que rigen la vida de la República."

(210) Constitución vigente, art. 168: "Al Consejo Nacional de Gobierno, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, corresponde: ...17. Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas, a la Asamblea General o, en su caso, a la Comisión Permanente de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que estas últimas resuelvan. En cuanto a las personas, las medidas prontas de seguridad sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él.", etc.

La disposición concordante prevista en términos análogos por la Constitución de

ca. Las medidas de defensa constituyen siempre la suprema necesidad nacional, desde que el cometido fundamental de los Poderes del Estado es precisamente conservarlo, previniendo con precaución discreta los daños de que puede ser víctima para evitar que se produzcan cuando fundamentalmente se temen, o se reproduzcan si antes han ocurrido, con sorpresa imposible de detener. No sería natural esperar a que se creen situaciones de hecho, de dañosas consecuencias nacional e internacionales, para adoptar — sólo entonces — las medidas de precaución necesarias; esta idea es la mejor interpretación de la tesis constitucional sobre "medidas de seguridad", dirigidas más bien a conjurar el mal que a reprimirlo."

234. El Decreto extendió, de este modo, el alcance del artículo 9° de la ley 9936 (211) "a la divulgación de la misma propaganda por medio de libros, folletos, circulares o cualquier otro procedimiento de emisión del pensamiento escrito. En caso de infracción el Poder Ejecutivo dispondrá la incautación de los medios de difusión referidos." (212)

235. También amplió el Decreto, el precepto de la ley, al prohibir "la difusión de ideas contrarias a la forma de Gobierno democrático-republicana, adoptado por la Constitución de la República, o que tiendan a se dirijan a perturbar la eficaz aplica-

1934 en vigencia al dictarse el Decreto, era el artículo 158 inciso 18.

(211) Cap. VIII, núm. 189.

(212) Artículo 1° del Decreto.

ción de los medios de defensa nacional. Si la infracción a lo dispuesto... se ejecutare mediante radio o prensa, se aplicarán las mismas sanciones previstas en el citado artículo 9º de la ley número 9936. En caso de utilización a dichos fines, de los medios de difusión aludidos en el artículo anterior, se procederá como allí se establece." (213)

236. La disposición prohibió, asimismo, toda emisión radial "en otro idioma que no sea el castellano, salvo autorización expresa del Ministerio del Interior" en cuyo caso sólo podría hacerse en portugués, inglés o francés, que, con el castellano son los idiomas oficiales del Continente americano." (214)

La propaganda oral, en conferencias,

(213) Artículo 2º del Decreto.

(214) Art. 3º. El Decreto de 13 de marzo de 1942 modificó luego esta disposición, a efectos de permitir propaganda radial en otros idiomas siempre que se tratase de la emisión de ideas destinadas a exaltar y defender los principios de la democracia. Igual derecho se reconoció a la propaganda escrita y bajo la misma condición, debiendo, en el primer caso, transmitirse a continuación la traducción en castellano de las versiones o programas difundidos. Vid., asimismo, el Decreto de 20 de junio de 1942, autorizando en las manifestaciones públicas la expresión de ideas tendientes "a afirmar o enaltecer los sentimientos de justicia internacional y de fe democrática o de rendir de cualquier forma homenaje a las naciones continentales, comprometidas en el actual conflicto mundial

disertaciones o discursos pronunciados públicamente o en reuniones organizadas mediante invitación, de las mismas ideas más atrás especificadas, quedó igualmente prohibida, debiendo procederse a la disolución de las reuniones sin perjuicio de la responsabilidad penal que correspondiese (215), etc.

237. El Decreto de 28 de enero de 1942, fué impuesto como consecuencia de las circunstancias derivadas del ataque de la aviación japonesa a la base de Pearl Harbour, el 7 de diciembre de 1941, y que determinó la entrada de los Estados Unidos de América en la guerra. De conformidad con la Resolución XV de la Conferencia de La Habana, de 30 de julio de 1940, todo ataque de agresión de un Estado extracontinental contra una República Americana, se considera un acto de agresión contra todas las demás, por constituir un acto de amenaza contra la libertad e independencia del continente. Basándose en esta norma, la Tercera Reunión de Consulta, que se celebraba en Rio de Janeiro al dictarse el Decreto, recomendó la ruptura de relaciones diplomáticas con Japón, Alemania e Italia. A estos sucesos y circunstancias es a los que la disposición alude, y cuyas previsibles repercusiones procura prevenir.

y que no sean las aludidas en el decreto de ruptura de relaciones de 25 de enero de 1942." (Imperio del Japón, Reich Alemán, y Reino de Italia e Imperio de Etiopía).

(215) Art. 4°.

5. Comisión Investigadora de Actividades Antinacionales

238. Por Acordada del Poder Ejecutivo de 10 de marzo de 1942 se constituyó una Comisión Investigadora de Actividades Antinacionales, para la averiguación y correspondiente represión de los hechos contrarios a las instituciones y al orden jurídico del país que actuaciones judiciales y administrativas, ya aludidas en otras partes de este libro, habían puesto de relieve.

El Decreto-ley N° 10214 de 28 de agosto de 1942 reglamentó las funciones del citado organismo, el cual debía continuar funcionando "hasta la terminación de la guerra mundial." (216)

239. Para el cumplimiento de sus cometidos "de investigación, centralización de informaciones y denuncias, (la Comisión) dispondrá de los siguientes poderes jurídicos a ejercer directamente o por intermedio de dos o más miembros comisionados especialmente al efecto:

A) Realizar allanamientos, solicitando para ello orden escrita de juez competente.

B) Citar e interrogar a todas las personas que considere conveniente. Los citados estarán obligados a concurrir a prestar declaración. Los que se nieguen a concurrir sin causa justificada, serán conducidos por la fuerza pública, a requerimiento de la Comisión, permaneciendo en arresto hasta que declaren (art. 228 del Código de

(216) Art. 4°.

Instrucción Criminal , sin perjuicio de que, cuando corresponda, sean castigados por la autoridad competente como autores del delito previsto en el artículo 173 del Código Penal. (217)

C) Disponer en los casos en que lo juzgue necesario la mayoría de los miembros presentes, la confección de fichas en las que consten los datos relativos a las personas citadas. Este fichero tendrá carácter estrictamente reservado a sus fines.

D) Requerir de las autoridades públicas dependientes del Estado o Municipios las informaciones que estimare necesarias para el cumplimiento de sus cometidos.

E) Reclamar el auxilio de la fuerza pública toda vez que fuere necesario a los mismos efectos enunciados en la última parte del inciso anterior.

F) Contratar los servicios de las personas que actuarán bajo su dirección inmediata en todo el territorio de la República.

G) Constituir Comisiones de técnicos de carácter honorario, para su asesoramiento.

H) Denunciar a las autoridades competentes toda actividad antinacional de la que la Comisión hubiere tenido conocimiento, suministrando todos los antecedentes del caso."

240. Ya finalizada la guerra, el Poder Ejecutivo solicitó de la Suprema Corte de Justicia la transferencia de los archivos pertenecientes a la citada Comisión "por es

timar indispensable tener esa documentación a disposición del Poder Ejecutivo al cual compete privativamente el ejercicio de las funciones de policía del orden y seguridad públicos y como medio adecuado para realizar una obra acertada de prevención y represión de las actividades de carácter antinacional." (218)

241. El 26 de febrero de 1946 el Poder Ejecutivo, con la conformidad de la Corte, se recibió de esa documentación, quedando la de trascendencia militar, a cargo del Ministerio de Defensa Nacional y el resto, en poder del Ministerio del Interior.

242. Por Decreto de 29 de agosto de 1947, se facilitó el acceso a esta última documentación por parte de los organismos nacionales de inmigración para los fines propios de sus cometidos.

6. Comisión Interministerial
para la Defensa Política

243. Para coordinar y unificar la información a suministrarse al Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política (219), se constituyó la Comisión del título de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto de 29 de marzo de 1943.

Dicha Comisión, integrada por tres funcionarios designados por el Ministerio del Interior, el Director de Inmigración, tres funcionarios designados por el Ministe

(218) Mensaje de 21 de febrero de 1946.

(219) Infra, Cap. XII, núm. 279.

rio de Relaciones Exteriores, tres por el de Defensa Nacional, el Director de Correos, y dos funcionarios designados por el Ministerio de Hacienda, además del cometido ya indicado, tenía competencia para sugerir al Comité cualquier proposición o proyectos que pudieran servir de base para sus recomendaciones a los Gobiernos americanos, así como estudiar las medidas que hubieren de adoptarse en la República para hacer efectivas las recomendaciones del citado organismo internacional.

244. Un Decreto de fecha 19 de mayo de 1943, aprobó el Reglamento de la Comisión Interministerial, etc. Naturalmente, la intervención de este organismo no se circunscribía a las asociaciones, sino que abarcaba otros aspectos de la defensa política.

rio de Relaciones Exteriores, tres por el de Defensa Nacional, el Director de Correos, y dos funcionarios designados por el Ministerio de Hacienda; además del cometido ya indicado, tenía competencia para sugerir al Comité cualquier proposición o proyectos que pudieran servir de base para sus recomendaciones a los Gobiernos americanos, así como estudiar las medidas que hubieren de adoptarse en la República para hacer efectivas las recomendaciones del citado organismo internacional.

244. Un Decreto de fecha 19 de mayo de 1943, aprobó el Reglamento de la Comisión Interministerial, etc. Naturalmente, la intervención de este organismo no se circunscribía a las asociaciones, sino que abarcaba otros aspectos de la defensa política.

rio de Relaciones Exteriores, tres por el de Defensa Nacional, el Director de Correos, y dos funcionarios designados por el Ministerio de Hacienda; además del cometido ya indicado, tenía competencia para sugerir al Comité cualquier proposición o proyectos que pudieran servir de base para sus recomendaciones a los Gobiernos americanos, así como estudiar las medidas que hubieren de adoptarse en la República para hacer efectivas las recomendaciones del citado organismo internacional.

244. Un Decreto de fecha 19 de mayo de 1943, aprobó el Reglamento de la Comisión Interministerial, etc. Naturalmente, la intervención de este organismo no se circunscribía a las asociaciones, sino que abarcaba otros aspectos de la defensa política.

rio de Relaciones Exteriores, tres por el de Defensa Nacional, el Director de Correos, y dos funcionarios designados por el Ministerio de Hacienda, además del cometido ya indicado, tenía competencia para sugerir al Comité cualquier proposición o proyectos que pudieran servir de base para sus recomendaciones a los Gobiernos americanos, así como estudiar las medidas que hubieren de adoptarse en la República para hacer efectivas las recomendaciones del citado organismo internacional.

244. Un Decreto de fecha 19 de mayo de 1943, aprobó el Reglamento de la Comisión Interministerial, etc. Naturalmente, la intervención de este organismo no se circunscribía a las asociaciones, sino que abarcaba otros aspectos de la defensa política.

Capítulo XI

ASOCIACIONES SUBVERSIVAS

245. Por el Decreto-ley N° 10.279 de 19 de noviembre de 1942 se creó el Juzgado Letrado de Instrucción de 4° Turno y se modificaron algunas disposiciones del Código Penal.

Dos disposiciones especialmente de esta ley son de interés a nuestro estudio por encarar en forma expresa la actividad de las asociaciones.

De ellas se tratará en este capítulo.

1. Asociaciones contrarias a la forma democrático-republicana de gobierno

246. En su artículo 6° la ley citada estableció:

"Art. 6°. Son delitos y se aplicarán a ellos las penas que se especifican en cada caso, los hechos que a continuación se expresan:

"I) El que promueve, constituye, organiza o dirige, aunque sea bajo falso nombre o en forma simulada, asociaciones, secciones, entes o instituciones contrarias al régimen democrático republicano establecido por la Constitución de la República, será castigado con pena de dos a diez años de penitenciaría. El que participe de tales asociaciones, secciones, entes, o instituciones, será castigado con pena de tres me-

ses a quince meses de prisión."

247. Si se tiene presente el contenido de la ley 9936, se advertirá que ésta vedaba la existencia de las asociaciones que difundiesen ideas contrarias a la democracia, imponiéndose su disolución, etc. (220)

La ley de 1942, en cambio, va más allá, castiga penalmente al promotor, organizador o director de una asociación o institución contraria al régimen democrático republicano de gobierno, con pena de dos a diez años de penitenciaría, y al partícipe en tales asociaciones, como socio, integrante, miembro o adherente, etc., también lo sanciona con prisión de tres a quince meses.

248. La simple disolución no bastaba. Las mismas asociaciones que ayer u hoy eran disueltas se reconstituían mañana, y vuelta otra vez a lo mismo.

Por eso esta ley fué a la represión del integrante y del dirigente de la asociación antidemocrática.

Mientras que la ley de 1940 disuelve la asociación por difundir propaganda antidemocrática, la ley de 1942 sanciona al miembro o al dirigente de la asociación contraria al régimen democrático, realice o no propaganda de esa clase.

249. Empero, no cabe insistir sobre esta ley, que reforzó la prevención y el control del Estado sobre las asociaciones antidemocráticas, porque el inciso I) del artículo 6°, no rige actualmente. La ley de

(220) Supra, núms. 116 y sigtes., y 196.

1942 estableció por su artículo 7° una vigencia limitada, transitoria, para esa disposición, que quedó derogada "seis meses después de la terminación de la guerra."

2. Asociaciones tendientes a imponer la lucha o el odio de razas

250. El artículo 6° de la ley 10.279 de 1942 establece en su inciso J), lo siguiente:

"Art. 6°. Son delitos y se aplicarán a ellos las penas que se especifican en cada caso, los hechos que a continuación se expresan:

"J) El que promueve, constituye, organiza o dirige asociaciones, entes, instituciones o secciones tendientes a provocar o imponer la lucha o el odio de razas será castigado con pena de diez meses de prisión a cinco años de penitenciaría. El que participe de tales agrupaciones, será castigado con pena de tres a quince meses de prisión."

251. Este inciso de la ley de 1942, ofrece para nuestro objeto mayor interés que la disposición precedente en virtud de tratarse de una norma de valor permanente y no simplemente transitoria.

El artículo 7° de la ley estableció en efecto que todas las disposiciones del artículo 6° tendrían carácter transitorio y deberían cesar seis meses después de la terminación de la guerra; "con excepción de los incisos J y K."

Este último inciso se refiere a la falta de respeto a la bandera u otros símbolos nacionales y no nos interesa ahora su consideración.

Debemos, en cambio, ocuparnos de discernir el sentido preciso del otro inciso, del individualizado bajo la letra J,

a. Concepto de raza

252. Cabe preguntarse, antes que nada, ¿qué es la raza? ¿Qué connota habitualmente la expresión "raza"?

Tal vez no sea una de las menores dificultades extraer con claridad suficiente el concepto jurídico que alienta en la disposición examinada, si una de las nociones fundamentales en ella contenida lleva impresa la vaguedad, la duda y hasta la confusión, por excelencia.

En primer término cabe no confundir la raza con la especie, como comúnmente suele ocurrir.

La humanidad toda, como conjunto, constituye una especie, una unidad histórico-natural, siendo elocuente ejemplo de ello, la circunstancia de que la especie humana admite ilimitadamente el cruzamiento, la relación sexual ilimitada de los individuos entre sí, aún de los de distinta raza, siendo tales relaciones fecundas, en el sentido de procreación, así como son igualmente fecundas las relaciones de sus descendientes.

Este es uno de los argumentos más sólidos invocados en apoyo del origen común de la especie humana, dentro de cuya unidad se ha pretendido poder discriminar y aislar grupos humanos especiales, particulares, distintos unos de otros en orden a ciertas características u observaciones, y a cuyos grupos se ha denominado razas, formulándose los atributos de una y otra en forma más o menos arbitraria.

Por ejemplo, ni siquiera acerca del número de las razas pretendidamente en existencia hay acuerdo alguno.

LINNEO habló en un principio, y su idea fué largamente admitida, de cuatro razas humanas. Tiempo después BLUMENTAL hubo de añadirle una más, y BUFFON otra, llegando así a seis. ...

Peró bien pronto PESCHEL agregó una séptima, y D'AGASSIS una octava; y luego HAECKEL creyó individualizar doce razas humanas, y MORTON veintidós; y CRAWFORD siguió aumentando su número hasta...sesenta, cifra ésta que no ha quedado ahí, sino que fué ampliada posteriormente, etc.

Por esto es que un antropólogo de distinguida fama, VON LUSCHAN, observó con razón que resultaba tan absurdo querer establecer el número de razas existentes, como determinar la cifra de los idiomas en uso, pues una raza no se puede diferenciar fácilmente de una variedad, como es imposible diferenciar un idioma de un dialecto.

253. En definitiva, pues, la raza no es para los investigadores científicos sino un concepto abstracto, artificial, de división o clasificación biológica, destinado a agrupar con fines de estudio bajo determinado casillero, cierto tipo de características u

observaciones análogas.

b. Las teorías racistas

254. La natural sutileza de un concepto así entendido, desde el punto de vista científico, ha servido admirablemente para hacerlo servir a otros fines, a fines políticos específicos, de predominio o hegemonía, basándose en la presunta excelencia y superioridad de una tal o cual raza humana sobre las demás.

Si la raza connota diversidad o variedad dentro del tipo humano de especie, ha parecido simple concluir que dentro de esa variedad o diversidad de razas humanas, habría mejores, buenas, malas y peores... y la indiscutidamente superior o más excelsa de todas, bien podía ser puesta infinitamente arriba de las demás.

Este, especialmente, ha sido el papel de las llamadas "teorías raciales", cuyos representantes han intentado deducir, de tales o cuales características físicas de la raza, una correlación estrecha y evidente sobre las condiciones morales, espirituales y culturales de esa raza.

255. Particularmente se ha sostenido por estas teorías racistas que los llamados caracteres físicos son patrimonio creado por la naturaleza misma, en los que no repercuten para nada las condiciones exteriores de vida, y que se transmiten incambiados e inalterables a la descendencia, a condición de que en la reproducción participe una pareja racialmente afin. De aquí que la raza sea destino cierto, regido por la ley de la sangre, inexorable fatalidad a la que no puede eludirse. Por caracteres raciales se

entiende comúnmente la forma del cráneo, la forma de la nariz, la contextura general y la talla, el color de la piel, del cabello y de los ojos... Y aquellas razas, o aquella raza, que en más alto grado posee las mejores características — según las imaginan y preconizan estas teorías racistas de acuerdo a sus propias concepciones —, es la raza predilecta, la raza elegida y destinada a las más fecundas realizaciones.

256. Sería imposible, y sin objeto, seguir a estas teorías, ni de modo general, ni a título particular, en sus desarrollos extraordinarios, donde se perciben junto a las más absurdas aberraciones científicas, las inducciones y conclusiones más estupidamente falaces y arbitrarias.

Pero lo expuesto precedentemente sirve para subrayar y esclarecer, siquiera brevisísimamente, el punto de partida que es común a todas las doctrinas racistas que durante los últimos tiempos dejaron mudo al mundo, de asombro y estupefacción, frente a tanta osadía, y que colmaron de indignación a la opinión universal, ante tanta crueldad y barbarie como la desencadenada bajo su auge.

c. El nacional-socialismo y la persecución de los judíos.

257. Hacemos referencia de este modo especialmente a las concepciones racistas de la Alemania de pre-guerra, del Tercer Reich, de la Alemania nacional-socialista, que entronizó como nervio del sistema la teoría de la "raza aria", la más privilegiada y mejor, destinada por la historia y la experiencia a dirigir los destinos del planeta ente-

ro en los próximos mil años...

"Así como el ave alemana, el águila —dice Werner SOMBART— planea sobre todos los demás animales de la tierra, así debe comportarse el alemán con todos los pueblos que le rodean y a quienes ve debajo, en infinita profundidad."

Esta frase resume, en su breve y desnuda sencillez, el principio fundamental que orientará la política nazi en sus relaciones internacionales con los demás pueblos y "razas" de la tierra. La actitud interna, la conducción política de los asuntos de adentro del Tercer Reich, y sus proyecciones hacia el exterior, va a estar determinada e insuflada enteramente por ese concepto de superioridad y primacía de la raza alemana o "aria" sobre todas las demás.

258. Especialmente un sector determinado de la población de Alemania, los alemanes de origen judío, tradicionalmente perseguidos a través de la historia, siempre execrados en casi todos los países y todos los tiempos, con tanta generalidad como falta de fundamento e inhumanidad.

La persecución de los judíos dentro de la Alemania nazi, que llegó a alcanzar luego proporciones inusitadas y características monstruosas en toda Europa —últimamente recordadas con motivo del proceso seguido por el Estado de Israel al ex-dirigente nazi Adolf Eichmann—, no era realmente sino un pretexto de la política y la propaganda nacional-socialista, aparente para vincular a la población alemana en torno de una pretendida "doctrina", un elemento emocional más, ancestral y bárbaro, para unirla fuertemente en torno de un jefe indiscutido

e indiscutible, el "Führer" (conductor), el más notable exponente de la raza excelsa, del "ario" puro por antonomasia: Adolf Hitler.

259. De Hitler, sin embargo, se ha dicho —debemos recordarlo en este lugar— que ni era ario ni era alemán, ni exponente de ninguna perfección física. Según lo describió Max VON GRUBER, presidente de la Academia bávara de ciencias y uno de los principales dirigentes del movimiento racista en Alemania, las características más salientes de Hitler eran: "Rostro y cabeza de mala raza, mestizo, bajo, frente hundida, nariz fea, mandíbulas anchas, ojos pequeños, cabello oscuro, un corto bigote en cepillo, tan ancho solamente como la nariz, dando a su rostro un aspecto provocativo. La expresión de la cara no es la de un jefe con dominio de sí mismo, sino la de un emotivo desequilibrado..."

260. Cuando la unidad del pueblo alemán estuvo hecha, sobre la base de ideas programáticas como la de la pretendida superioridad de la raza, la persecución de los judíos había despertado ya todos los instintos de la reacción, salvaje y sanguinaria, de la mayor parte de la población alemana, y casi no podía ser detenida.

Además, se mostraba como un excelente motivo, un cómodo pretexto, una causa suficientemente elástica y apropiada como para imputarle todos los reveses, todas las adversidades; todos los triunfos malogrados, todas las derrotas sufridas. De ahí la persecución despiadada al judío, dentro y fuera de Alemania, el maltrato, la prisión, la privación arbitraria de derechos y bienes,

el campo de concentración, el hambre, las prohibiciones de vincularse con los "arios" mediante el matrimonio o relaciones sexuales, el destierro, las cámaras de gases, la más terrorífica matanza en masa de seres humanos en forma organizada y sistemática que recuerda la historia.

261. El 12 de marzo de 1930 el partido nacional-socialista, aún sin haber alcanzado todavía el poder, presentó al Reichstag alemán la siguiente enmienda al artículo 218 del Código Penal de Alemania, fundándose en las teorías racistas que luego tendrían consagración oficial:

"El que emprende la contención artificial de la fecundidad natural del pueblo alemán en daño de la nación, o fomenta tales aspiraciones por la palabra, el escrito, la figura impresa o de otro modo, o el que contribuye al empeoramiento y a la descomposición racial del pueblo alemán, o amenaza contribuir a ello mediante el cruce con miembros de la comunidad judía de sangre o con razas de color, será castigado con prisión por traición a la raza."

262. De aquí, a los aniquilamientos en masa de judíos que después se sucedieron, no habría más que un paso. Por toda Europa habrían de resonar las órdenes y los decretos de muerte dictados por el nazismo contra los judíos, a medida que la Alemania nacional-socialista fue conquistando país tras país.

Son una muestra elocuente de tales procedimientos, en su bárbaro laconismo, estas palabras de la declaración dada por Heinrich Himmler, otrora todopoderoso Jefe

de la Gestapo nazi, a su llegada a Varsovia al ocupar el ejército alemán el territorio de Polonia:

"Hay demasiados judíos en Polonia. Es preciso exterminarlos por completo. Los judíos son la hez de la tierra, el excremento de todos los seres humanos. Es preciso tratarlos como tales. En nombre del Führer declaro que los judíos deben dejar de existir. Su liquidación ha de iniciarse en el ghetto de Varsovia."

263. Cuando la derrota germana fue un feliz acontecimiento para la humanidad y la civilización, seis millones aproximadamente de judíos europeos, entre niños, mujeres, ancianos, jóvenes y hombres, habían dejado de existir, solamente porque a las teorías racistas del Tercer Reich y a su propaganda desaforada se le antojó sostener la infundible inferioridad racial del judío...

264. Las persecuciones judías por la Alemania nazi, en el período que va desde 1933 hasta 1945, es el caso más brutal y sanginario de todos los tiempos y fue encarado como una actividad pública a cargo de los órganos oficiales del Estado. En realidad, se trata del exterminio, deliberada y científicamente planeado, de un pueblo entero, ejecutado con la precisión y el rigor metódico de que es capaz una organización perfecta preparada para el crimen. Fue un asesinato calculado y reflexivo, ejecutado por una maquinaria creada por el Tercer Reich para lograr "la solución definitiva del problema judío", esto es, su destrucción completa y su eliminación de la faz de la tierra. Los residuos de los muertos y asesinados fueron utilizados como sebo, jabón, fer

tilizantes, y se aprovechó el cabello, y su piel misma para la confección de pantallas y otras aplicaciones industriales, las dentaduras, las piezas ortopédicas, los anteojos, las ropas, vestidos y los zapatos. Todo fué pulcramente clasificado y ordenado en enormes barracas y almacenes para facilitar su comercialización. Las propiedades y los bienes de las víctimas fueron robados y transferidos a Alemania. Se humilló, se rebajó, se torturó, se robó y se asesinó al pueblo judío para aniquilarlo totalmente. Se ha hablado de criminales de guerra. La expresión es pálida y no da idea de estos horrores. Más bien debe hablarse de asesinos del género humano, porque de eso se trata, de verdaderos asesinatos en masa, de auténticos y horrendos crímenes contra la humanidad.

265. Son hechos recientes, cometidos como quien dice casi ayer, que la mente se niega a comprender, y para calificar los cuales apenas si existen palabras, porque rebasan el alcance de la razón y el entendimiento normales. Son hechos tan cercanos, aunque a veces se olviden, que quién sabe durante cuánto tiempo no dejarán que pueda borrarse el sentimiento de vergüenza y humillación que infligieron a toda la especie humana, pues toda ella quedó comprometida por tal expresión de barbarie ejecutada por un pueblo contra otro en pleno siglo XX.

"Al presentarme aquí ante Uds., jueces de Israel — expresó el 17 de abril de 1961 el Fiscal General del Estado de Israel al comienzo de su dramática acusación contra Adolf Eischman—, no me encuentro solo. Conmigo están 6 millones de acusadores. Pero

ellos no puedan levantarse para dirigir su dedo acusador a aquel que está allí sentado detrás de esos cristales y gritar: "Yo acuso". Porque sus cenizas están apiladas sobre las colinas de Auschwitz y los campos de Treblinka o desparramadas en los bosques de Polonia. Sus tumbas están dispersas a lo largo y a lo ancho de Europa. Su sangre clama pero no se oye su voz. Por ello seré su vocero y en su nombre formularé la horrenda acusación." (221)

266. Y esta misma fiebre o locura racista; que desató la Alemania nazi sobre su pueblo y los países vecinos, encontró desgraciadamente rápido eco en lejanas tierras, incluso en nuestro propio país. Los hechos están muy cercanos para que sea menester recordarlos ahora.

Pero fué justamente en virtud de ellos, que comenzaban a traducir las mismas insensatas preocupaciones y discriminaciones racistas, los mismos prejuicios contra el judío y todo lo judío, en la mente de cierta parte, generalmente la más inculta y fácil de captar, de nuestra población, convirtiéndose en objetivo concreto de acción política, que la ley en estudio introdujo en el derecho represivo nacional una figura específica castigando la formación de asociaciones o instituciones tendientes a provocar el odio de razas, no prevista hasta ese momento como un delito especial.

267. Desde luego que la figura de que se trata abarca en general la lucha o el odio de razas; sin referirse concretamente a nin
(221)

Gideon Hausner, Fiscal General del Estado de Israel, "Seis Millones Acusan... Israel en juicio a Eichman".

guna, pero ello no obsta para que, a título explicativo, de mero ejemplo, aunque históricamente real, se señale aquí que la lucha de razas provocada, que el odio de razas promovido en aquel entonces y que determinó la sanción de este precepto legal, era la propaganda, tan injustificada y burda como activa y peligrosa, de que se hacía víctima a los judíos.

268. En momentos de revisar estas versiones, un periodista norteamericano se acaba de ocupar del reverdecimiento de los viejos prejuicios antijudíos en la U.R.S.S., luego de un viaje realizado a este país.

El antisemitismo es prejuicio antiguo ciertamente entre muchos pueblos de Europa, y a veces no ha sido necesario más que avivar el recuerdo de odios ancestrales para que éstos renacieran con tanta pujanza como falta de motivo.

A la Alemania nazi, como se ha dicho, y a los partidos nazistas formados en otros países europeos bajo la influencia de aquella (222), les cupo la tarea de encender y atizar la hoguera de las persecuciones judías en los años inmediatamente anteriores a la segunda guerra mundial.

(222) Ecos más o menos fieles del partido nazi se registraron en la época de pre-guerra en Bélgica, con el movimiento dirigido por Degrelle; en Francia, con Laval y Darlan; en Eslovaquia, con el "Partido Hlinka"; en Croacia, con los "ustachis" encabezados por Pavelitch; los "Cruzados de Szalasi", en Hungría; los "Legionarios de la Guardia de Hierro", en Rumania; el "Nasjonal Samling", en Noruega, o partido de Quisling (apellido

En el artículo periodístico antes aludido, se examinan una serie de hechos y acontecimientos políticos y sociales ocurridos en aquel país, que ponen de relieve cómo los judíos soviéticos, que se estiman en unos 3.000.000, parecen enfrentar nuevamente la persecución y el prejuicio racial en Rusia, especialmente en provincias, así como en ciertas ciudades importantes como Moscú, Leningrado, Riga, Kiev, Taschkent y Vilna, etc. (223)

No es novedad señalar que movimientos neo-fascistas y neo-nazis han surgido después de la guerra y actúan actualmente en diversos países, algunas veces encubriendo su verdadero carácter y fines antidemocráticos con rótulos diversos.

de su principal dirigente que, como se sabe, tuvo el privilegio de incorporarse luego al idioma corriente como sinónimo de traidor); el "N.S.B.", dirigido por Mussert, en Holanda; el "Perkonkrust", en Letonia; el "Ukrainska Powstanskaya Armiya", en Ucrania, el "D.N.A.S.", en Bielorrusia, etc.

(223) Harrison E. Salisbury, Resurgimiento antisemita: Crece el temor de los judíos soviéticos. Los lazos con Israel preocupan a Moscú, "The New York Times", 1962.

En análogo sentido sostiene Douglas Prince, "Moscú sigue la política de Stalin contra el judaísmo", que las autoridades soviéticas han dejado a los tres millones de judíos de la URSS, a pesar de la denuncia del antisemitismo con "crimen stalinista", con muy pocas esperanzas de mejorar sus derechos religiosos. "La persecución de los judíos se inició en la época de los zares, fué seguida por los comunistas después de 1917, y despiadadamente promovida durante

En los Estados Unidos de América funciona el Partido Nacional-socialista Americano, dirigido por George Lincoln Rockwell. En Gran Bretaña, el "British National Party" de acusada tendencia nazi, acaba de cambiar esa denominación por la de "The National-Socialist Movement" según lo proclamó el 14 de abril de 1962 su dirigente Jordan Collin. A diferencia del "British National Party", cuya acción estaba dirigida principalmente contra los negros, y que absorbió en su seno a la tristemente célebre "White Defense League", el nuevo movimiento hace ostentación de los métodos y procedimientos nazis directamente encaminados contra los judíos. El propagandista del movimiento es John Bean, y la organización dota a sus partidarios de una insignia especial caracterizada por un círculo conteniendo una cruz gamada, promueve reuniones y mítines periódicos y edita hasta un periódico oficial intitulado "Combate", y un "Boletín" oficial donde se preconiza la liberación de Gran Bretaña del yugo judío, la pureza de la sangre, la destrucción del judaísmo y otros diversos y bien conocidos temas de la vieja propaganda nacional-socialista. Este movimiento, que cuenta con secciones en numerosas ciudades británicas, ha anunciado también su propósito de lograr una intensa relación y cooperación con las organizaciones de otros países que persiguen idénticos fi

el largo régimen de Stalin. Este movimiento continúa como política del régimen de Khrushchev en la actualidad".etc.

nes, y ha publicado libros y folletos definidores de su programa; según puede deducirse de la mera enunciación de sus títulos, tales como "El peligro judío", "El despertar de Alemania (1933-1939)", "La historia de la dominación judía en la Inglaterra de hoy", "La guerra de venganza de los judíos (1939-1945", etc. (223').

También ha readquirido vitalidad en Gran Bretaña el movimiento fascista dirigido por su viejo líder de la época de pre-guerra Sir Oswald Mosley. En el correr del mes de julio de 1962, los actos y desfiles del partido fascista acaudillado por el octogenario dirigente, provocó distintos tumultos y reacciones violentas de parte del público londinense, que no olvida el triste papel que le correspondió desempeñar en el período de la última ante-guerra y que no acepta pacíficamente la falacia de la predica de estos movimientos pese a la tradicional amplitud y tolerancia de la opinión pú-

(223') Escrito lo que antecede un cablegrama fechado el 17 de agosto de 1962 procedente de Londres informa sobre la acción promovida por el gobierno británico contra el "führer" de este movimiento, el antes nombrado Jordan Collin y tres cabecillas más, John Tyndall, Ian Kerritchie y Denis Pinte, basada en la ley inglesa de orden público de 1936, por el delito de mantener una organización semi-militar. Esta ley prohíbe, en efecto, la existencia de grupos u organizaciones paramilitares, así como la dirección de tales grupos para usurpar las funciones de la policía o los servicios armados, y el uso o exhibición de fuerza física en la promoción de cualquier objetivo político. Los

blica británica.

El 26 de junio de 1962 otro cable difundió la reacción popular provocada en la ciudad estadounidense de Filadelfia contra los miembros del Partido Nacional-socialista Americano, antes citado, que luciendo el uniforme de los soldados hitleristas realizaban una demostración ante la sede de una organización judía. Según expresa el cable "los nazis, vestidos con uniformes de las tropas de asalto y brazaletes con la swastika, desfilaron ante un edificio donde se encuentra la liga de antidifamación de la B'Nai B'Rith, llevando leyendas antijudías. Cuando la policía disolvió la demostración e introdujo a los nazis en camiones celulares, ventenas de curiosos atacaron a los detenidos a trompis y puntapiés, antes de que la policía restableciera el orden. Esta es la segunda vez en varias semanas que los nazis hacen demostraciones ante organizaciones judías de esta ciudad. La última vez se ordenó a tres nazis que saliesen de la ciudad."

268'. Y en el propio, libre y democrático Uruguay, la opinión pública acaba de asistir, con sorpresa e indignación, a recientes atentados producidos en espacio de pocos días contra Soledad Barret Violdmann, joven paraguaya radicada en Montevideo, el estudiante Elbio Ferrer Saravia, el médico argentino Máximo Hendel, también radicado en esta capital, Eduardo Rodríguez Ayala, y va-

aludidos, según precisa el telegrama, deberán comparecer ante el Tribunal de Bow Street el 27 de agosto de 1962.

rias personas más, en virtud de haber sido todos ellos secuestrados y/o golpeados y marcados, la primera y los dos últimos con la cruz swastica, y el segundo con la hoz y el martillo cruzados, mediante incisiones practicadas en los muslos de las víctimas con cuchillo u otro instrumento cortante.

El repudio por tales atentados ha sido unánime, pero ha dado a la vez mérito para que se denunciara públicamente la existencia y funcionamiento de entidades o asociaciones de carácter totalitario. Así se reclamó, por ejemplo, en el manifiesto publicado entre otros diversos por los profesores y funcionarios del Liceo Dr. Miguel C. Rubinó, de Durazno, fechado en dicha ciudad el 24 de julio de 1962, "las medidas eficaces, necesarias y urgentes para el esclarecimiento y enjuiciamiento de los culpables, así como la investigación de las actividades de organizaciones tales como MEDL, ALERTA, LCAES, GALLO, TACUARA, APATA, FEDAN y otras similares".

Aunque la averiguación de estos hechos es ajena a nuestro tema, es evidente que también entre nosotros se intenta introducir las prácticas de violencia y de discriminación racial que han empezado a aflorar últimamente en otros países bajo la influencia de los movimientos y organizaciones de filiación antidemocráticos.

Circunstancias todas ellas que, por distinto y deplorable motivo, concurren igualmente a destacar la importancia y actualidad de la legislación en estudio.

268". Antes de abordar la consideración del precepto de la ley nacional, y para terminar con este aspecto, queremos aludir, por

ser doblemente oportuno, a la sobria y emotiva respuesta que el pueblo judío, en medio de su agravio y su dolor, ha dado a los actos de incalificable atrocidad cometidos en su contra durante el período de dominación nazi y que ahora se procura revivir.

Por una ley de 19 de agosto de 1953 (año 5713 del calendario judío), de Conmemoración de la Catástrofe y el Heroísmo, "Iad Vashem", el propio Estado de Israel tomó a su cargo y concretó una generalizada aspiración del pueblo judío, promoviendo una obra destinada a perpetuar la memoria de los seis millones de judíos sacrificados como mártires a manos de los nazis y sus cómplices; de las comunidades, sinagogas, movimientos, organizaciones e instituciones de beneficencia destruidos en el intento de hacer desaparecer el nombre de Israel y su cultura, del espíritu valeroso de los judíos que entregaron su vida en aras de su pueblo, del heroísmo de los soldados judíos de los ejércitos y de la clandestinidad, de la actuación heroica de los sitiados y luchadores del ghetto, de la resistencia tenaz y obstinada de las masas judías por la conservación de la dignidad humana y de la cultura de la Casa de Israel en los umbrales de la destrucción, y de la virtud de los gentiles que pusieron su vida en peligro para la salvación de los judíos.

En las afueras de Jerusalén y próximo al Monte Herzl, en bellísimo y sereno lugar que domina la ciudad y que lleva el nombre de "Monte de la Recordación", se yerguen las construcciones destinadas a dar realidad a esa obra conmemorativa de los caídos en manos del opresor y de sus nombres, adjudicándoseles, como homenaje póstumo, la

ciudadanía recordatoria que les otorga el Estado.

Entre las obras más notables de Iad Vashem, en las que predomina la piedra de augusta perennidad, que no pueden visitarse o recordarse sino con muy honda emoción, cabe citar el Archivo y Biblioteca, para testimonios, documentos, reliquias, fotografías, libros, cuadros y demás pruebas históricas sobre la vida de las comunidades y su destrucción; la Sinagoga, en memoria de los miles de templos, casas de oración y de estudios destruidos; el templo de Recordación (Iskor), por los millones de seres que perecieron en los ghettos, escondites y campos de exterminio; el templo del Heroísmo, dedicado a las decenas de miles de combatientes, soldados, guerrilleros, defensores o rebeldes que cayeron en la lucha, y el Monumento de la Recordación, esculpido en roca del país.

El Iad Vashem cumple de este modo una importante función de investigación histórica de las persecuciones antijudías en todo el mundo, de registro de las víctimas y de los héroes, y de estímulo a la conmemoración de los trágicos sucesos.

A la brutalidad y la matanza, el pueblo judío ha respondido con un centro pacífico de cultura, de estudio, de recordación, y de recogimiento.

Como dice un documento oficial del Estado de Israel, "las hordas asesinas tramaban borrar el nombre de Israel de la faz de la tierra, y he aquí que se creó Iad Vashem como instrumento del pueblo de Israel para perpetuar los nombres de los caídos en manos del opresor. El enemigo quiso aniquilarlos, exterminarlos, dispersar sus cenizas sin dejar indicio para la identifica-

ción o reconocimiento, y nosotros los recibimos y honramos con la ciudadanía recordatoria de nuestro Estado."

c. Alcance de la disposición legal

269. La ley nacional castiga, como se vió (párrafo 250), al que organiza, promueve o dirige asociaciones, instituciones, etc., tendientes a provocar o imponer la lucha o el odio de razas, y al que participa de tales agrupaciones.

No será menester, por eso, que la lucha o el odio tengan lugar, se hagan efectivos realmente, dándose el caso de una raza en lucha contra otra u odiándose recíprocamente. Bastará el hecho de constituir la asociación, o formar parte de ella, con el fin de concurrir a provocar esa lucha u odio.

270. Inversamente, el que provoca la lucha de razas, o el odio entre razas, en forma aislada, sin formar parte de ninguna asociación que tenga ese propósito, ni actuando como dirigente de ella, etc., queda fuera del tipo legal, no es alcanzado por la sanción que prevé.

271. Lo que se tiende a imponer, para que la ley funcione, ha de ser, no meramente un estado de desacuerdo o contrariedad, sino de lucha, esto es, de pelea, contienda o disputa material.

272. Del mismo modo, por odio ha de entenderse normalmente un sentimiento de profunda repulsión o aversión, capaz de traducirse en reacciones materiales peligrosas o dañosas para el orden público.

Capítulo XII

LA ACCION INTERAMERICANA DE DEFENSA POLITICA CONTRA LAS ASOCIACIONES SUBVERSIVAS

1. Actividades subversivas de los Estados del Eje

273. Además de su legislación interna, el Uruguay, como los restantes Estados americanos, está ligado y obligado en la acción de protección y defensa del régimen democrático de gobierno, por los tratados y pactos del sistema interamericano del cual forman parte todas las Repúblicas del Continente.

Cuando se insinuó la amenaza de los Estados del Eje, en el período que precedió a la última guerra mundial (224), los órganos del sistema interamericano aconsejaron determinadas medidas de prevención y represión de las actividades totalitarias que permitieron, en su tiempo, conjurar aquella amenaza.

Al hacerse presente, en la época contemporánea, la acción subversiva del comunismo internacional, con un grado de virulencia y penetración no alcanzado anteriormente, el mecanismo del sistema interamericano ha debido encarar nuevamente las bases de la defensa y protección del régimen democrático común a todos los Estados miembros.

274. Ha de aludirse, pues, en este lugar, a las decisiones más importantes adoptadas por la organización de los Estados americanos en ambas oportunidades, en el campo en (224) Supra, núm. 113.

que ellas se vinculan específica o directamente con las asociaciones.

a. La Segunda Reunión de Consulta

275. En la Resolución VI de la Segunda Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en La Habana, 1940, se acordó que "cada uno de los Gobiernos de las Repúblicas Americanas, teniendo en cuenta su igual preocupación y responsabilidad en la preservación de la paz y en la seguridad del Continente, adoptará en su territorio las medidas necesarias, de acuerdo con sus poderes constitucionales, para prevenir y suprimir cualquiera clase de actividades dirigidas, ayudadas o instigadas por gobiernos, grupos o individuos extranjeros, que tiendan a subvertir las instituciones nacionales o a fomentar desórdenes en su vida política interna, o a modificar por la presión, la propaganda, la amenaza, o de cualquiera otra manera, el libre y soberano derecho de sus pueblos a regirse por los sistemas democráticos que en ellos prevalecen." (225)

276. La Resolución VII de la misma reunión, aconsejó también a todos los países americanos que hicieran efectiva la prohibición de "toda actividad política de individuos, asociaciones, grupos o partidos políticos extranjeros, cualquiera que sea la forma con que la disimularen o encubrieren". (226)

(225) Resolución cit., Primero.

(226) Cuarto, letra a). La Resolución cita-

b. La VIII Conferencia Interamericana.

277. Con anterioridad, y a objeto de prevenir las reivindicaciones políticas de grupos étnicos minoritarios, a través de las organizaciones y asociaciones por ellos constituidos, que se habían producido en algunos países europeos, como en el caso de Checoslovaquia con los sudeten, las Resoluciones XXVII y XXVIII de la VIII Conferencia Interamericana, Lima, 1938, declararon, la primera, "que los residentes considerados como extranjeros, conforme a la ley local, no pueden invocar colectivamente la condición de minorías, sin perjuicio de gozar, individualmente, de los derechos que les corresponden"; y la segunda, la conveniencia de que los Gobiernos adoptasen "medidas prohibitivas del ejercicio colectivo, dentro de su territorio, por parte de residentes extranjeros, de derechos políticos que confieran a tales extranjeros las leyes de sus respectivos países." (227)

da se fundamenta en el hecho de que "el actual conflicto europeo ha revelado la existencia de organizaciones políticas extranjeras en algunos Estados Neutrales, con el de liberado propósito de atentar contra el orden público, el sistema de gobierno y la personalidad misma de dichos Estados." "Dichas organizaciones políticas extranjeras constituirían en los Estados Americanos la negación de sus instituciones democráticas, la amenaza contra sus derechos de conservación y el peligro de violación de su régimen de neutralidad."

(227) La Resolución XXVII, fué reiterada posteriormente por la Resolución XLII de la

c. La Tercera Reunión de Consulta

278. La Tercera Reunión de Consulta, Río de Janeiro, 1942, reiteró el principio contenido en las resoluciones anteriores al establecer que "los extranjeros residentes en un Estado Americano se hallan sujetos a la jurisdicción del mismo Estado, no siéndoles lícito a los Gobiernos o las organizaciones de los países de que son nacionales dichos extranjeros interferir, ni directa ni indirectamente, en la vida nacional con el propósito de regir las situaciones o las actividades de aquéllos." (228)

Y en otra Resolución, la Reunión de Río recomendó a los Gobiernos el contralor, en sus respectivas jurisdicciones, de "la existencia de asociaciones dirigidas o sostenidas por elementos de Estados extracontinentales que están o puedan estar en guerra con países americanos, cuyas actividades sean nocivas a la seguridad americana; y procedan a clausurarlas si se comprueba que son núcleos de propaganda totalitaria." (229)

En Memorandum Anexo, la Resolución precedente aconsejaba también la adopción de medidas contra cualquiera "organización que actúe bajo mandato o dirección de cualquier agente, nacional, o de cualquier partido político organizado en cualquier Esta-

Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, México, 1945, como "principio de Derecho Público Americano contra la invocación colectiva de la condición de minorías, por parte de los residentes considerados como extranjeros."

(228) Resolución XX.

(229) Resolución XVII, núm. 4°.

miembro del Pacto Tripartito o de uno de los Estados a ellos subordinados." (230)

1) El Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política

279. La misma Resolución XVII de la Tercera Reunión de Consulta dispuso:

"5. Que para estudiar y coordinar las medidas que se recomiendan en esta resolución, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana elija, antes del primero de marzo de 1942, un comité compuesto de siete miembros que será conocido como el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política.

6. El Consejo Directivo de la Unión Panamericana, previa consulta con los gobiernos de las Repúblicas Americanas, señalará las funciones de este comité, dictará el reglamento que haya de regirlo, y fijará el presupuesto de sus gastos."

El Consejo de la Unión Panamericana aprobó con fecha 25 de febrero de 1942 el informe de una comisión especial designada para considerar la Resolución XVII y el proyecto presentado por dicha comisión reglamentando la organización y funciones del Comité. Este, que funcionó en Montevideo y realizó una importante labor de asesoramiento y recomendación a todos los Gobiernos de las Repúblicas Americanas en los distintos sectores de la defensa política, aprobó, en su sesión del 20 de abril de 1942, sus Reglas de Procedimientos Interno.

280. En cuanto a las funciones de dicho organismo, el Reglamento antes citado las

(230) Anexo cit., D 2). Vid., asimismo, D 3), etc.

enuncia en la siguiente forma, en sus artículos 5° a 7°:

"Art. 5°. El Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política, estudiará los problemas relacionados con todos los aspectos de la defensa política del continente y recomendará a los Gobiernos las medidas que a su juicio deban tomarse para lograr este fin.

"Art. 6°. Como parte integrante de este reglamento, se agrega la resolución sobre Actividades Subversivas, aprobada por la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, que define las funciones y miras del Comité.

"Art. 7°. Las recomendaciones que formule el Comité se transmitirán a los Gobiernos de las Repúblicas Americanas, ya sea directamente o por conducto de la Unión Panamericana, para los efectos a que haya lugar."

281. Una referencia muy precisa y amplia sobre la labor cumplida por el Comité en todo el período de su actuación, puede consultarse en la obra que este organismo publicó en 1947 y que ha sido citada con anterioridad. (231)

d. La Conferencia Interamericana sobre Coordinación de Medidas Policiales y Judiciales.

282. La Conferencia Interamericana sobre

(231) Legislación para la Defensa Política en las Repúblicas Americanas, Montevideo, 1947, 2 vols. de 623 y 638 págs. Vid., asimismo, Fortalecimiento de la Seguridad Interna, Unión Panamericana, Washington, D.C., 1953,

Coordinación de Medidas Policiales y Judiciales de Buenos Aires, 1942, se ocupó igualmente de este aspecto recomendando "la adopción de leyes que regulen la constitución de asociaciones, para evitar la formación y subsistencia de entidades controladas directa o indirectamente por Estados miembros del Pacto Tripartito o de los Estados subordinados a ellos, o que traten de actuar en cualquier forma en nombre o en interés político de algún Estado no americano que no esté en guerra al lado de una República Americana, para impedir que dichas asociaciones conspiran franca o embozadamente contra la solidaridad americana, la seguridad, independencia o integridad de las naciones americanas." (232)

2. Actividades subversivas del comunismo internacional

280. Tres resoluciones de los organismos interamericanos deben ser citados especialmente en este lugar por referirse concretamente a las actividades comunistas en América: la Resolución XXXII de la Novena Conferencia Internacional Americana, y las Resoluciones I y II de la Octava Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores.

a. La Novena Conferencia Internacional Americana

281. La Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948, aprobó la Resolución

1 vol., 295 págs., Apéndices 10, 13, 14, 31, etc. (232). Resolución III, Recomendación sobre asociaciones.

ción XXII, sobre Preservación y Defensa de la Democracia. En ella se reafirma la decisión de los países americanos "de mantener y estimular una efectiva política social y económica, destinada a elevar el nivel de vida de sus pueblos, así como su convicción de que sólo en un régimen fundado en la garantía de las libertades y derechos esenciales de la persona humana, es posible alcanzar ese propósito."

La Resolución condena "los métodos de todo sistema que tienda a suprimir los derechos y libertades políticas y civiles, especialmente la acción del comunismo internacional o de cualquier totalitarismo"; y aconseja adoptar, dentro del territorio de cada Estado americano y de acuerdo con sus preceptos constitucionales, "las medidas necesarias para desarraigar e impedir actividades dirigidas, asistidas o instigadas por gobiernos, organizaciones o individuos extranjeros, que tiendan a subvertir, por la violencia, las instituciones de dichas Repúblicas, a fomentar el desorden en la vida política interna, o a perturbar por presión, propaganda subversiva, amenazas o en cualquier otra forma, el derecho libre y soberano de sus pueblos a gobernarse por sí mismos de acuerdo con las aspiraciones democráticas."

Termina la Resolución, afirmando la decisión de los países del continente de "proceder a un amplio intercambio de informaciones acerca de las mencionadas actividades que se desarrollen en sus jurisdicciones respectivas."

b. El caso de Cuba

285. Más recientemente, la situación po-

Elítica de Cuba provocó la Octava Reunión de Consulta, que abordó de nuevo la cuestión de la infiltración comunista en los países americanos a raíz del debatido caso cubano.

No por conocida y actual, debe dejar de señalarse brevemente esta cuestión aquí.

Como es notorio, una revolución dirigida contra el oprobioso régimen del ex-dictador Fulgencio Batista, y de reivindicación de la democracia, triunfó finalmente con la ayuda de la gran mayoría de la población cubana y de la opinión libre y progresista de toda América. No obstante, en apenas dos años de gobierno, la revolución triunfante se declaró un Estado comunista, partidario de la doctrina marxista-leninista, según proclamó el primer ministro cubano y líder del movimiento revolucionario, Fidel Castro a fines de 1961. Distintos Gobiernos americanos denunciaron reiteradamente la intervención del Gobierno de Cuba en sus asuntos internos, fomentando el descontento, la subversión y hasta el asesinato de dirigentes políticos, como el caso del Presidente de Venezuela, Rómulo Bentancurt, que fué objeto de un atentado, que las autoridades venezolanas imputaron a agentes cubanos. Disturbios y sucesos de violencia, en varias otras Repúblicas, profusa propaganda, gran cantidad de viajeros que desde todas éstas concurren a visitar Cuba invitados por el Gobierno para comprobar sus realizaciones sociales, actividades de los agentes diplomáticos cubanos en los países donde están acreditados que han dado mérito también a denuncias o a intimaciones de abandonar el país, constituyen sólo una parte de los temas centrales de una intensa y apasionante discusión sobre "el caso cubano" que, por

ser realidad diaria y actual, no merece reiterarse aquí. Por uno u otro motivo y a raíz de estos sucesos, trece Repúblicas del Continente se hallan en estado de ruptura de relaciones diplomáticas con el actual Gobierno de Cuba. Miles de exilados políticos cubanos o descontentos con el régimen realizan, desde distintos países de América, una contraofensiva destinada a exhibir los excesos y atropellos del Gobierno caracterizándolo como una despiadada e inescrupulosa tiranía comunista, asesorada y manejada directamente por la U.R.S.A. y la República Popular China, en cuya órbita Cuba se ha colocado abiertamente por virtud de la declaración antes aludida. (233)

c. La Octava Reunión de Consulta

286. Tal estado de cosas, ha provocado lo

(233) Un cable de la United Press Internacional de 18 de marzo de 1962 señala que una organización clandestina cubana contraria al régimen, "puso al descubierto los planes de subversión comunista en América Latina y el intensivo adiestramiento militar y de adoctrinamiento a que son sometidos actualmente 1.500 latinoamericanos que después organizarán y dirigirán movimientos de guerrilleros. "Cruzada auténtica revolucionaria, en un informe enviado clandestinamente desde Cuba, asegura que los futuros guerrilleros reciben el adiestramiento en varios establecimientos militares y que los instructores son los comunistas españoles Enrique Lister, Alberto Bayo y Manuel Monreal, a más de otros milita

gicamente una situación de inquietud y alarma en la casi totalidad de los países ameri-

res cubanos. El informe fué traído a Miami por Antonio Bustillo, jefe de la sección de sabotaje e inteligencia de la mentada organización y en él se afirma que los alumnos forman un ejército denominado "milicias de liberación latinoamericana", cuya sede es Cuba. Los alumnos son reclutados en cada país por los partidos comunistas o por agrupaciones criptocomunistas y son enviados a Cuba como invitados del Instituto de Amistad de los Pueblos, que tiene sus oficinas en La Habana. A fin de no despertar sospechas, los alumnos son enviados a México y una vez en ese país, son alojados y mantenidos por la embajada de Cuba que los provee de tarjetas de turistas. De esta manera, en los pasaportes de los viajeros no se muestra que hayan estado en Cuba. Ya en Cuba, los alumnos son alojados en viviendas confiscadas por el gobierno, hasta su incorporación a la escuela militar de Managua, en La Habana, para después pasar a la escuela de adiestramiento en la ciudad escolar "Camilo Cienfuegos", en la Sierra Maestra y por último al centro superior de "Minas del Frío". Graduados, y en sus respectivos países, se hallan ya René Revites, Jaime Ortiz y Ramiro Andrade, en Colombia; Armando Dorta, Leopoldo Ruiz, Adolfo Whitley, Guillermo Valera y Adolfo Rodríguez, en Venezuela; Felipe Ubal, en Uruguay; Leonidas Rodríguez y Luis Franco, en Nicaragua; el Dr. Carlos Villa, en Costa Rica; y Carlos Guerreño, en Guatemala. El plan elaborado para Guatemala está dirigido por el ex-presidente Jacobo

canos que, a iniciativa de Colombia, determinó la Octava Reunión de Consulta, de Punta del Este, enero de 1962, en aplicación del Tratado interamericano de Asistencia Recíproca.

287. La citada Reunión aprobó nueve Reso

Arbenz (1), que también es militar de carrera. Además, se especifica el asesinato del presidente Miguel Idygoras, como un medio eficaz para dividir al ejército de ese país. Costa Rica es el centro de América Central de esas milicias, a cargo del diputado Marcial Aguiluz. El plan para ese país es similar al de Guatemala y en él también entrará el asesinato del ex presidente José Figueres. Otros complotados en el país serían Mora Valverde, secretario general del partido comunista, y el ex presidente Rafael Calderón Guardia. Colombia y Venezuela están enlazadas en un solo plan que consigna que los levantamientos de guerrilleros deben realizarse, principalmente, en las regiones fronterizas entrabos, a fin de que las dos fuerzas de operaciones enlacen sus actividades. El contrabando de armas para ambos países se realiza por medio de barcos simulados como pesqueros, que hacen el desembarco no directamente en las costas, sino en embarcaciones menores que hacen el trasbordo. El elemento de enlace para esta región sería el diputado venezolano Fabricio Ojeda, que amparado en su inmunidad parlamentaria, viaja constantemente entre Cuba y Venezuela."

(1) Jacobo Arbenz, derrocado ex presidente de Guatemala por un golpe militar encabeza-

luciones en total (234). De ellas sólo habremos de referirnos aquí a las dos primeras, por la incidencia que sobre el tema tratado en este libro, tienen.

1) Ofensiva del comunismo en América

288. La mencionada Resolución I de la Octava Reunión de Consulta, intitulada "Ofensiva del Comunismo en América", declara "que la unidad continental y las instituciones democráticas del Hemisferio están actualmente en peligro." Se ha podido comprobar — agrega — "una intensificación de la ofen-

(234) Resolución I, Ofensiva del Comunismo en América; II, Comisión Especial de Consulta sobre Seguridad contra la Acción Subversiva del Comunismo Internacional; III, Reiteración de los Principios de no Intervención y de Autodeterminación; IV Celebración de Elecciones Libres; V, Alianza para el Progreso; VI, Exclusión del Actual Gobierno de Cuba de su Participación en el Sistema Interamericano; VII, Junta Interamericana de Defensa; VIII, Relaciones Económicas; y IX, Reforma del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

do por Castillo Armas, estuvo exilado en el Uruguay, de donde partió en 1960 para residir en Cuba. Según un cable de la agencia Associated Press, fechado en La Habana el 3 de agosto de dicho año, a su llegada, declaró: "Cuba podría contar con el apoyo de todos los pueblos de Latinoamérica y del mundo: "Cuba es una estrella que brilla en las conciencias de los pueblos latinoamericanos"

siva subversiva de gobiernos comunistas, sus agentes y las organizaciones controladas por ellos. El propósito de esta ofensiva es la destrucción de las instituciones democráticas y el establecimiento de dictaduras totalitarias al servicio de potencias extracontinentales. Los hechos más salientes de su intensificación son las declaraciones expresadas en documentos oficiales por los organismos dirigentes del comunismo internacional, de que uno de sus principales objetivos es implantar el comunismo en los países subdesarrollados y en la América Latina, y la presencia de un gobierno marxista-leninista en Cuba, que se identifica públicamente con la doctrina y la política exterior de las potencias comunistas.

"Para lograr sus propósitos subversivos y para ocultar sus verdaderas intenciones, los gobiernos comunistas y sus agentes explotan las legítimas necesidades de los sectores menos favorecidos de la población y las justas aspiraciones nacionales de los pueblos. Con el pretexto de defender los intereses populares, se suprime la libertad, se destruyen las instituciones democráticas, se violan los derechos humanos y se somete al individuo a formas materialistas de vida impuestas por la dictadura de un solo partido. Bajo la consigna del "anti imperialismo" se pretende establecer un imperialismo opresivo y agresor que subordina a las naciones sojuzgadas a los intereses

Arbenz estuvo viviendo en el Uruguay y dijo que allí existe extraordinario apoyo para la Revolución cubana entre el pueblo."

militaristas y agresivos de potencias extra continentales. Utilizando maliciosamente los principios mismos del Sistema Interamericano, se trata de minar las instituciones democráticas y de afianzar y proteger la penetración y la agresión políticas. Los métodos subversivos de gobiernos comunistas y sus agentes constituyen una de las formas más sutiles y peligrosas de intervención en los asuntos internos de otros países." (235)

289. Asimismo, la Resolución alerta a los pueblos del Continente "acerca de la intensificación de la ofensiva subversiva de gobiernos comunistas, sus agentes y las organizaciones controladas por ellos y acerca de las tácticas y métodos que emplean, y les advierte del peligro que ello significa para la democracia representativa, para el respeto a los derechos humanos y para la autodeterminación de los pueblos. Los principios del comunismo son incompatibles con los del Sistema Interamericano." (236)

290. En otra parte, la Resolución I proclama los siguientes principios políticos fundamentales:

"a) La fe de los pueblos americanos en los derechos humanos, en la libertad y la independencia nacional como razón fundamental de su existencia";

b) El principio de no intervención y el derecho de los pueblos para organizar libremente sus sistemas de vida en lo polí-

(235) Resolución cit., núms. 1 y 2.

(236) Ibid., núm. 3.

tico, lo económico y lo cultural, mediante la expresión de sus voluntades a través de elecciones libres y sin ingerencias extrañas. Las falacias de la propaganda comunista no pueden ni deben confundir ni ocultar la distinta filosofía que representan esos principios cuando los expresa un país americano democrático y cuando pretenden utilizarlos para su propio beneficio los gobiernos comunistas y sus agentes;

c) El repudio de medidas represivas que, con el pretexto de aislar o combatir al comunismo, puedan facilitar la aparición o el fortalecimiento de doctrinas y métodos reaccionarios que pretendan reprimir las ideas de progreso social y confundir con la subversión comunista a organizaciones sindicales y movimientos políticos y culturales auténticamente progresistas y democráticos;

d) La afirmación de que el comunismo no es el camino para lograr el desarrollo económico y la supresión de la injusticia social en América y que, por el contrario, en el régimen democrático tienen cabida todos los esfuerzos de superación económica y todas las medidas de mejoramiento y de progreso social, sin sacrificar los valores fundamentales de la persona humana. La misión de los pueblos y gobiernos del continente en la presente generación es la de procurar el desarrollo acelerado de sus economías y poner fin a la miseria, a la injusticia, a la enfermedad y a la ignorancia, tal como fué acordado en la Carta de Punta del Este, y

e) La contribución esencial de cada nación americana para el esfuerzo colectivo encaminado a proteger el sistema interamericano contra el comunismo en un respeto cada

vez mayor de los derechos humanos, el perfeccionamiento de las instituciones y prácticas democráticas, y la adopción de medidas que expresen verdaderamente el impulso hacia un cambio revolucionario en las estructuras económicas y sociales de las repúblicas americanas." (237)

2) Comisión Especial de Consulta sobre seguridad

291. La Resolución II de la Octava Reunión de Consulta se funda en el hecho de que "el comunismo internacional pone en práctica técnicas subversivas sumamente complejas", así como en la determinación de los Estados Americanos de actuar con unidad "en pro del objetivo común de contrarrestar la acción subversiva del comunismo internacional y de la preservación de la democracia en las Américas", por lo que son aconsejables "los servicios de un organismo consultivo, constituido por expertos, con el fin primordial de asosorar a los Gobiernos miembros".

En consecuencia, la Resolución dispone:

"1. Solicitar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos que mantenga toda la vigilancia que sea necesaria a fin de prevenir cualesquier actos de agresión, subversión u otros peligros para la paz y la seguridad, o bien la preparación de tales actos, que provengan de la continuada intervención de las potencias chino-soviéticas en este Hemisferio, y hacer al respecto las recomendaciones pertinentes a

los Gobiernos de los Estados miembros.

"2. Encargar al Consejo de la Organización que establezca una Comisión Especial de Consulta sobre Seguridad, integrada por expertos en materia de seguridad, con el fin de asesorar a los Estados miembros que deseen y soliciten tal asistencia...";

"3. Encarecer a los Estados miembros que adopten las medidas que estimen convenientes a los efectos de su legítima defensa individual o colectiva, y cooperen según sea necesario o conveniente, con el fin de fortalecer su capacidad de contrarrestar las amenazas o los actos de agresión, subversión u otros peligros para la paz y la seguridad que resulten de la intervención continuada en este Continente de las potencias chino-soviéticas, de acuerdo con los compromisos contenidos en los tratados y convenios como la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca."

292. Por resolución del Consejo de la Organización de Estados Americanos de fecha 21 de marzo de 1962 se designó la Comisión Especial de que se trata, integrada por siete miembros, oportunamente propuestos por las Repúblicas Americanas. El Consejo eligió, entre las propuestas, a los candidatos de los siguientes países: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Perú y Uruguay.

292'. La Comisión Especial de Consulta sobre Seguridad, antes aludida, presentó con fecha 30 de abril de 1962 un informe general inicial, de acuerdo con el mandato recibido de la VIII Reunión de Consulta.

En dicho informe (237-1), la Comisión realiza un estudio del asunto que se le encomendara a través de cinco capítulos y una breve nota explicativa.

En el primero, y a manera de introducción, el informe se ocupa de ciertas incongruencias que cree advertir en la actitud asumida por ciudadanos del mundo libre respecto a las intenciones, los métodos y el peligro del comunismo. En el segundo, examina la evolución del movimiento comunista internacional y, de modo especial, la forma en que ha incidido en América. En el tercero se expone lo que el informe denomina la "táctica del engaño", en la que están basados, según destaca, los objetivos y los métodos del comunismo. En el cuarto, trata de la respuesta de la sociedad democrática a la doctrina comunista, señalando, en síntesis, que todo lo pretendido por ésta es falso y que, aún si se le asignara cierta buena fe a sus intenciones, las soluciones que viene buscando la sociedad democrática moderna desde antes de la aparición del comunismo, son mejores en todos los campos, fundamentalmente por su contenido moral y humano.

Finalmente, en el capítulo quinto, el informe formula dos tipos de recomendaciones, a saber:

A) Medidas para contrarrestar las actividades subversivas:

La necesidad inaplazable de que todos y cada uno de los Gobiernos americanos procedan a dar la mayor efectividad posible a las medidas que han sido reiteradamente acordadas a partir de 1948 por las Conferencias Interamericanas y Reuniones de

Consulta, haciendo uso de la vasta experiencia adquirida a través de la legislación adoptada durante la anterior emergencia.

La necesidad de que ningún Gobierno pueda sustraerse a la aplicación de las medidas destinadas a contrarrestar la acción subversiva del comunismo, dada la interdependencia de aquellas, a riesgo de que se debilita el sistema y aún llegue a perder toda su efectividad.

La necesidad de que en la adopción y aplicación de dichas medidas internas, los Gobiernos actúen con toda la energía que requiera, según las circunstancias, la acción subversiva.

B) Vigilancia para prevenir actos de agresión u otros peligros para la paz y la seguridad, y legítima defensa:

Ofrecimiento de los servicios técnicos de la Comisión, al Consejo de la O.E.A., conforme a lo previsto en el párrafo 1 de la Resolución II de la VIII Reunión de Consulta, por la que se le creó (237-2)

Conveniencia de invitar a los Estados miembros para que proporcionen al Consejo las informaciones que de conformidad con las Resoluciones interamericanas citadas anteriormente, han de intercambiar entre ellos, así como las pruebas que obtengan sobre el engaño comunista, y que puedan sumarse a las expuestas en el informe. Estas informaciones serían estudiadas por la Comisión desde un punto de vista puramente téc-

(237-1)-OEK/Ser.L/X/II.1, Rev. 2 mayo 1962.

(237-2) Supra, núm. 291.

nico, de acuerdo con las directivas que el Consejo estimase oportuno darle, a fin de someter a su consideración estudios generales y las recomendaciones a que hubiere lugar.

Conveniencia de que la Secretaría General de la O.E.A. preparase un estudio donde se reunan los antecedentes relacionados con el ejercicio de la legítima defensa individual y colectiva, especialmente con referencia a las amenazas y los actos previstos en el párrafo 3 de la citada Resolución de la VIII Reunión de Consulta.

Conveniencia, a los fines generales de la misma Resolución, que la Secretaría General pusiese al día e imprimiese una nueva edición del Informe sobre Seguridad Interna publicado en 1953 (237-3).

d. Programa del Partido Comunista de la Unión Soviética

293. El comunismo, a diferencia de otras concepciones totalitaristas, tiene un notable poder de expansión y fácil asimilación por los pueblos sometidos a irritantes desigualdades e injusticias sociales. Basado en la concepción materialista de la historia, fundada por Carlos Marx (1818-1883) y Federico Engels (1820-1895), hace lugar a la idea, expuesta por el primero, de que la estructura económica de la sociedad forma

(237-3) Fortalecimiento de la Seguridad Interna. Informe preparado por el Departamento Jurídico de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución VIII de la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos. Unión Panamericana, Washington, D.C., 1953. 1 vol., 295p.

la base real, sobre la que se levanta una superestructura jurídico-política, a la cual corresponden determinadas formas sociales de conciencia. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de vida jurídico-política y el de la vida del espíritu en general. Al cambiar la base económica, se desplaza, más o menos lentamente, toda la inmensa superestructura erigida sobre ella.

294. Crítico implacable de las formas de organización político-social de la democracia burguesa, cuyos efectos, fallas y contradicciones expone y explota, señalando su caducidad inexorable y su derrumbe histórico para dejar paso a la nueva estructura social ideal de la humanidad que el comunismo invertiría, lo cierto es que la ignorancia y la miseria a que muchos de los sistemas sociales y económicos imperantes tienen relegados a sectores importantes de sus poblaciones, constituye la mejor propaganda del comunismo y de cualquiera otra tendencia o doctrina que predica el cambio revolucionario o violento del orden actual. Por una u otra razón, las democracias no han sabido siempre actuar con eficacia en este aspecto decisivo, o lo han hecho con una lentitud o en una medida que no da satisfacción a los urgentes reclamos de la justicia social, ocasionando una decepción y descreimiento en la masa acerca de la eficiencia o capacidad del régimen democrático para resolver estos problemas. Ello ha sido y es hábilmente aprovechado por el comunismo, que predica la liberación social de todos los hombres de la desigualdad social, de todas las formas de opresión y explotación y de los

horrores de la guerra", y proclama el entronizamiento en el mundo, de "la Paz, el Trabajo, la Libertad, la Igualdad, la Fraternidad y la Dicha de todos los pueblos." (238)

295. Una propaganda intensa y efectiva, basada en una organización sólida y planificada, explota astutamente estas contradicciones y procura infiltrar en las masas de todos los pueblos de la tierra la convicción, a base de afirmaciones categóricas y del ejemplo de la U.R.S.S. y demás países comunistas, de que la panacea universal se encuentra en el sistema comunista, actualmente empeñado en la nueva etapa de "la edificación de la sociedad comunista": "Fiel al internacionalismo proletario, el Partido Comunista de la Unión Soviética obedece siempre al combativo llamamiento de "Proletarios de todos los países, uníos!". El Partido considera la edificación comunista en la URSS como una gran tarea internacional del pueblo soviético, como una tarea que responde a los intereses de todo el sistema socialista mundial, a los intereses del proletariado internacional, de toda la humanidad." (239). "A diferencia de la democracia burguesa, la socialista, además de proclamar los derechos del pueblo, garantiza la posibilidad real de su ejercicio. La sociedad soviética asegura la libertad efectiva del individuo. La manifestación suprema de esa libertad es que se ha liberado al hombre de

(238) Introducción al Programa del Partido Comunista de la U.R.S.S., aprobado por el XXII Congreso del PCUS el 31 de octubre de 1961.

(239) Programa cit., Introducción.

la explotación. En esto consiste, ante todo, la verdadera justicia social." (240)

296. La realidad demuestra, sin embargo, que el comunismo no ha liberado a los pueblos en donde prevalece de esa explotación, pero los ha sumido en la más despiadada y rígida tiranía y privación de todas las libertades del individuo, bajo la "dictadura del proletariado", que no es otra cosa que la dictadura de una clase social ejercida por una ínfima minoría férreamente o, como agrada decir a los comunistas, "monolíticamente" constituida y organizada en el Partido Comunista.

Los integrantes y dirigentes del Partido constituyen la nueva nobleza, que maneja y dispone a su arbitrio del destino, incluso de la vida, del resto de la población.

297. Pero el Partido Comunista no está constituido y organizado sólo en la URSS, sino en los demás países, y bajo sus orientaciones y moldes básicos, colaborando todos en la labor común de construir la nueva sociedad comunista, que sustituirá a la democracia burguesa, corrompida por el capitalismo, del cual nace el imperialismo, que no es otra cosa que "el capitalismo en putrefacción y agonizante, la antesala de la revolución socialista. El sistema capitalista mundial en su conjunto está maduro para la revolución social del proletariado." (241)

(240) Ibid., Parte Primera, II.

(241) Ibid., Parte Primera, El tránsito del capitalismo al comunismo, vía de desarrollo de la humanidad, I, Inevitabilidad históri-

"La Unión Soviética no resuelve sola las tareas de la construcción del comunismo, sino formando parte de la hermanada familia de los países socialistas. La derrota del fascismo alemán y del militarismo nipón en la segunda guerra mundial, derrota en la que la Unión Soviética desempeñó el papel decisivo, creó condiciones propicias para que los pueblos de varios países de Europa y de Asia derrocaran el Poder de los capitalistas y terratenientes. Tomaron el camino de la construcción del socialismo los pueblos de Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, China, Hungría, Polonia, Rumania, República Democrática Alemana, República Democrática Popular de Corea y República Democrática del Viet-Nam. Todavía antes lo había emprendido la República Popular Mongola. Todos estos países forman, con la Unión Soviética, el campo socialista. Marchó asimismo por el camino del socialismo Yugoslavia." "Los revolucionarios socialistas en los países de Europa y Asia asestaron un nuevo y poderoso golpe a las posiciones del imperialismo. La victoria de la revolución en China ha tenido singular importancia. Las revoluciones en varios países de Europa y Asia son el acontecimiento más importante de la historia mundial después de octubre de 1917. Surgió una nueva forma de organización política de la sociedad: la democracia popular, que es una de las formas de la dictadura del proletariado." "Se constituyó el sistema mundial del socialismo, que es una comunidad social, económica y política de pueblos soberanos y libres que avanzan por el cami-

ca del tránsito del capitalismo al socialismo.

no del socialismo y del comunismo unidos por la identidad de sus intereses y objetivos generales y por los vínculos estrechos de la solidaridad socialista internacional." "Orientarse hacia la construcción del socialismo aisladamente, al margen de la comunidad mundial de los países socialistas, es una posición insostenible en el aspecto teórico, ya que contradice las leyes objetivas del desarrollo de la sociedad socialista." (242) "El movimiento revolucionario internacional de la clase obrera ha logrado victorias históricas de trascendencia mundial. Su principal conquista es el sistema socialista mundial. El socialismo triunfante ejerce con su ejemplo una influencia revolucionaria en las mentes de los trabajadores del mundo capitalista, los anima a luchar contra el imperialismo y, en enorme medida, facilita las condiciones de esa lucha. En las entrañas de la sociedad capitalista se forman, multiplican y templan las fuerzas sociales llamadas a asegurar la victoria del socialismo. A la palestra mundial ha salido un nuevo destacamento del proletariado internacional: el joven movimiento obrero de los países liberados y de las colonias y países dependientes de Asia, África y América Latina. Se han creado y desarrollado partidos marxistas-leninistas. Estos se van convirtiendo cada vez más en una prestigiosa fuerza nacional reconocida, que conduce en pos suya a amplias capas de trabajadores. El movi-

(242) Ibid., Parte Primera, III, El sistema mundial del socialismo.

movimiento revolucionario internacional ha acumulado una enorme experiencia en la lucha contra el imperialismo y contra sus secuaces en las filas de la clase obrera. Ha madurado ideológicamente y posee una gran fuerza organizadora y un espíritu combativo, de ofensiva." "Junto con los demás partidos marxistas-leninistas, el Partido Comunista de la Unión Soviética considera que su deber internacional es llamar a los pueblos de todos los países a unirse, movilizar todas sus fuerzas internas, actuar energicamente, y, basándose en el poderío del sistema socialista mundial, imposibilitar o rechazar decididamente la ingerencia de los imperialistas en los asuntos del pueblo de cualquier país, que se haya levantado a la revolución e impedir de este modo la exportación imperialista de la contrarrevolución." "Los grandes objetivos de la clase obrera pueden ser alcanzados sin guerra mundial. Hoy existen para ello condiciones más favorables que nunca." "Pero cualquiera que sea la forma del tránsito del capitalismo al socialismo, este tránsito sólo puede realizarse mediante la revolución. Por diversas que sean en el período de la edificación del socialismo las formas del nuevo Poder estatal, del Poder popular, su esencia es la misma: la dictadura del proletariado, la auténtica democracia, la democracia para los trabajadores." (243)

298. "La nueva época histórica ha traído

(243) Ibid., Parte primera, V, El movimiento revolucionario internacional de la clase obrera.

un auténtico triunfo a la ideología revolucionaria del proletariado. El marxismo-leninismo es hoy día el árbitro del pensamiento de la humanidad progresista." (244) "El comunismo es la forma superior de organización de la vida social. Todas las células productivas; todas las asociaciones autodirigidas, se hallan vinculadas armónicamente en una economía única organizada planificadamente, en un mismo ritmo de trabajo social." (245) "En la lucha por la victoria del comunismo, el trabajo ideológico es un factor más y más poderoso." "El Partido concede particular importancia a la educación de la joven generación." "El partido planea la tarea de educar a toda la población en el espíritu del comunismo científico." (246) "El PCUS considera la edificación del comunismo en la Unión Soviética como parte integrante de la creación de la sociedad comunista por todos los pueblos del sistema socialista mundial." (247) "El período de la construcción del comunismo en todos los frentes se distingue por la elevación del papel y la importancia del Partido Comunista como fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética. A diferencia de todas las formaciones económico-sociales precedentes, la sociedad comunista no se forma de manera espontánea, sino como resultado de la actividad consciente, y orienta-

- (244) Ibid., Parte Primero, VII, "La Lucha contra la ideología burguesa y reformista."
(245) Ibid., Parte Segunda, El comunismo, futuro luminoso de toda la humanidad.
(246) Ibid., Parte Segunda, V, Tareas del Partido en la esfera de la ideología, la educación, la enseñanza, la ciencia y la cultura.

da a objetivos concretos de las masas populares dirigidas por el Partido marxista-leninista. El Partido Comunista que agrupa en sus filas a los representantes más avanzados de la clase obrera y de todos los trabajadores, está estrechamente unido a las masas, goza de prestigio ilimitado en el pueblo y conoce las leyes del desarrollo de la sociedad— asegura la dirección acertada de toda la labor encaminada a la construcción del comunismo y le imprime un carácter organizado, planificado y científico. La elevación del papel del Partido en la vida de la sociedad soviética durante la nueva etapa de desarrollo viene condicionada por:... la importancia creciente de la teoría del comunismo científico, de su desarrollo creador y propaganda, la necesidad de reforzar la educación comunista de los trabajadores y la lucha por la superación de las reminiscencias del pasado en la conciencia de los hombres." "Son ley del Partido la más rigurosa observancia de las normas leninistas de vida interna y del principio de la dirección colectiva, la elevación de la responsabilidad de los organismos del Partido y de sus funcionarios ante las masas militantes y el incremento de la actividad y la iniciativa de todos los comunistas y de su participación en la elaboración y aplicación de la política del Partido, así como el fomento de la crítica y la autocrítica." "El partido seguirá fortaleciendo la unidad monolítica de sus filas y manteniendo impoluta la bandera del marxismo-leninismo. El Partido sigue contando en el arsenal de sus medios con las garantías orgánicas, previstas por (247) Ibid., Parte Segunda, VI; la edificación del comunismo en la URSS y la colaboración de los países socialistas.

los Estatutos del PCUS, contra toda manifestación de fraccionalismo y de actividad de grupo, incompatibles con el espíritu partidista marxista-leninista. La indestructible cohesión ideológica y orgánica del Partido es el más importante manantial de su invencibilidad, la garantía del cumplimiento exitoso de las grandes tareas de la construcción del comunismo." "El PCUS es una parte integrante e inalienable del movimiento comunista y obrero internacional. Los probados principios marxistas-leninistas del internacionalismo proletario siguen siendo incommovibles, y el Partido se guiará por ellos en todo momento. El Partido Comunista de la Unión Soviética seguirá robusteciendo la unidad del movimiento comunista internacional, desarrollando los vínculos fraternales con todos los partidos comunistas y obreros y coordinando sus acciones con los esfuerzos de todos los destacamentos del movimiento comunista mundial para luchar conjuntamente contra el peligro de una nueva guerra mundial, por los intereses de los trabajadores, por la paz, la democracia y el socialismo." (248)

3. Responsabilidad y tarea de la Democracia

299. El Programa antes y brevemente glossado en sus partes sustanciales, no es el único elemento de juicio para apreciar los propósitos y finalidades del comunismo, sus proyecciones y ecos internacionales, pero constituye sin duda un documento importante.

(248) Ibid., Parte Segunda, VII, El partido en el período de la construcción del comunismo en todos los frentes.

y actual que permite formar un mejor conocimiento de su doctrina y de sus planes. Especialmente, tiene la virtud de develar con claridad y precisión su actitud ante la democracia, y lo que ésta puede y debe aguardar de él.

300. Por encima y más allá de toda la fraseología, conclusiones y promesas de orden programático con que la doctrina es presentada oficialmente, la realidad demuestra que en sus formas de expresión actuales, el comunismo aparece como una concepción absolutista y dogmática, autoritaria y totalitaria, del mundo, de la vida y del poder público, imbuida de una ideología cuasi mística que, si no basta para convencer por las vías de la razón, por su misma simpleza y vigor dialécticos sirve para cautivar dóciles adeptos y exaltar su fanatismo, revelándose en los hechos como una fuerza política y social cuya gravitación y poder expansivo no podría subestimarse sin incurrir en grave error.

301. Es obligado, así, tomar debida cuenta acerca del modo de actuar y de los fines que persigue esta concepción antidemocrática, si se desea preservar la democracia y asegurar su sobrevivencia de los riesgos que desde distintos ángulos le asechan.

Pero, en todo caso, debe no echarse en olvido que no será con medidas persecutorias y represivas que podrá encararse la defensa perdurable y efectiva de la democracia sino mediante el perfeccionamiento y corrección progresivos de sus defectos y el rápido y firme afianzamiento de una verdadera justicia social. El comunismo, como cualquiera otra tendencia o doctrina que exhiba

y predique reformas indispensables que la sociedad reclama y espera, sólo podrá ser combatido y vencido con realidades tangibles de mejoras materiales y espirituales inmediatas para todos los pueblos e individuos del mundo, y de erradicación definitiva de la miseria, del atraso y de la ignorancia. Y este inaplazable objetivo sólo podrá alcanzarse a través de la democracia, porque ella permite lograrlo como ninguna y mejor que cualquiera otra forma de convivencia humana hasta ahora ensayada en el curso de la historia, sin quebranto de las libertades esenciales del individuo ni descaecimiento de la dignidad y valor de la persona humana.

Esta es la grave responsabilidad y la tarea más urgente que en la actualidad confronta la democracia, y que debe acometer y realizar plenamente y sin vacilaciones.

A P E N D I C E

1. Ley N° 1827 de 14 de julio de 1885, sobre conventos.

El Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, decretan:

Artículo 1°. Se declaran sin existencia legal todos los conventos, casas de ejercicios o cualesquiera otras, de religión, destinadas a la vida contemplativa o disciplinaria, que se hallen establecidas actualmente en la República, y cuya creación no hubiese sido autorizada expresamente por el Poder Ejecutivo, en ejercicio del derecho de Patronato Nacional.

2°. Los votos monásticos o eclesiásticos, de cualquier clase que sean, no producen efectos civiles en la República, ni son causa de exención ni privilegio alguno.

3°. En el caso de que continuaran los existentes de mujeres o de hombres, que hagan vida conventual, no podrán en ningún caso aumentar el número de las personas aisladas en ellos, ni admitir otras, ya sea como novicias o profesas, ya con el objeto de abrir escuelas o colegios.

4°. Las casas de religiosas, como hermanas de Caridad, Benedictinas, etc., no deben ser desnaturalizadas transformándolas en conventos o manasterios, y al efecto no será permitido en ellas sino el número es-

trictamente justo, necesario a las escuelas o establecimientos de beneficencia que sirven o dirigen.

5°. Todos los establecimientos religiosos, sin excepción alguna, estarán bajo la dependencia del Poder Ejecutivo para todos aquellos objetos que se relacionen con la higiene y el orden público.

6°. En caso de infracción a esta Ley o de resistencia a cumplir lo que ella dispone, el P. E. queda autorizado para clausurar las casas de ejercicio o disciplinarias, a que se hace referencia; y en cuanto a los conventos, tomará las medidas necesarias al exacto cumplimiento de la ley.

7°. Deróganse todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

8°. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley.

9°. Comuníquese, etc.

Sala de Sesiones de la Honorable Cámara de Representantes, en Montevideo a 13 de julio de 1885.

Flangini
Presidente

José Luis Missaglia
Secretario Redactor.

Montevideo, 14 de julio de 1885

Apéndice

Cumplase, acúsesse recibo, comuníquese
y publíquese.

Santos

Juan L Cuestas.

A P E N D I C E

2. Ley N° 9936 de 18 de junio de 1940, sobre asociaciones ilícitas

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General

DECRETAN:

Artículo 1°. Se consideran asociaciones ilícitas:

- 1°. Las que difundan ideas contrarias a la forma de gobierno democrático-republicana, adoptada en el primer inciso del artículo 72 de la Constitución.
- 2°. Las de carácter político o social, excepción hecha de las de carácter religioso, que en su organización o funcionamiento o directrices o finalidades o provisión de recursos, estén vinculadas a la voluntad de una persona o de un poder extranjero, o de cualquier entidad extraña al país, en vez de estarlo a la de sus asociados.
- 3°. Las constituidas en la República con finalidades de acción política en el exterior, y
- 4°. Las que usen enseñas, uniformes, símbolos o saludos que singularicen a partidos, tendencias o entidades políticas extranjeras.

Art. 2°. Cuando uno o varios miembros de una asociación, asumiendo o no su repre-

sentación, incurrieran en actos de los que hacen ilícitas a dichas asociaciones, serán pasibles éstas de disolución si toleran los actos prohibidos, manteniendo en su seno a quienes hayan incurrido en su realización.

Art. 3°. El Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio del Interior, disolverá por decreto las asociaciones ilícitas, depositando los libros, dineros y todo cuanto les pertenezca en el Depósito Judicial de Bienes Muebles o en la Dirección de Crédito Público, según corresponda, a la orden del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil que esté de turno.

Art. 4°. Si los dirigentes de la asociación declarada ilícita se agravian de la resolución por considerarla injustificada, podrán recurrir dentro de tercero día ante el Consejo de Ministros, de cuya resolución no habrá recursos. Este recurso no tendrá efectos suspensivos.

Art. 5°. Si la asociación ilícita se propusiera la realización de actos de violencia contra el régimen institucional de la República o contra los Poderes Públicos, sus directores o cualquier otro integrante de la misma que tuviera participación en ello serán sometidos a la justicia criminal la que, según la forma y garantías legales, les aplicará la pena de dos años de penitenciaría y si fueren extranjeros dispondrá también su expulsión del país, salvo que por la gravedad del delito estén comprendidos en las disposiciones de los artículos 132 y 150 y siguientes del Código Penal.

Apéndice

Art. 6°. Serán consideradas instituciones docentes extranjeras, las que den instrucción principalmente en otro idioma que el nacional y éstas estarán sujetas al contralor que determine el Poder Ejecutivo en la reglamentación a dictarse, al solo efecto de comprobar que no se apartarán de sus fines educativos.

Art. 7°. Queda prohibida toda introducción al país de panfletos, diarios, periódicos, volantes o folletos de propaganda política comprendidos en el inciso 1° del artículo 1° de esta ley, sin la autorización del Ministerio del Interior, a quien se deberá solicitar la referida autorización, acompañando un ejemplar de las publicaciones: podrá ordenar el Ministerio la apertura de los envases que la contengan, dando aviso previo a las personas o entidades a quienes vengán dirigidos.

Art. 8°. El Poder Ejecutivo queda facultado para imponer requisitos o limitaciones de contralor y vigilancia de los organismos públicos o privados, fundamentales a la vida económica, industrial o comercial del país.

La intervención del Poder Ejecutivo se concretará a la adopción de medidas requeridas por el orden público.

Art. 9°. No podrán las radios ni la prensa nacional o extranjera que circule en el país— propalar ninguna propaganda que agravie a mandatarios o países con los cuales mantenga relaciones el nuestro, o que incite a desórdenes o tumultos públicos o a vías de hecho contra personas o cosas, con

Alejandro Rovira

motivo de la actual conflagración europea.

Comprobada la notoriedad de una propaganda de esa naturaleza, el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio del Interior, por resolución fundada, podrá suspender la estación de radio o el diario que haya incurrido en ella, por el término de uno a quince días, según la gravedad del hecho. En caso de reincidencia la suspensión será de uno a tres meses.

La resolución del Ministerio del Interior será apelable, dentro de tercer día, ante el Consejo de Ministros. Este recurso no tendrá efectos suspensivos.

Exceptúase de las disposiciones de este artículo la difusión textual de los documentos originados por actos oficiales.

Art. 10. Las disposiciones de los artículos 7º, 8º y 9º regirán sólo mientras dure la actual guerra europea.

Art. 11. Comuníquese, etc.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 18 de junio de 1940.

José Espalter
Presidente

José Pastor Salvañach
Secretario

Ministerio del Interior.

Montevideo, Junio 18 de 1940.

Cúmplase, acúsese recibo, comuníquese, publí-

Apêndice

quese e insêrtese.

Baldomir
Manuel E. Tiscornia.

A P E N D I C E

3. Decreto de 3 de julio de 1940 reglamentario de la ley 9936

Ministerio del Interior.
Ministerio de Defensa Nacional.

Montevideo, Julio 3 de 1940.

Vista la ley de 18 de Junio próximo pasado, que establece preceptos para impedir el funcionamiento de asociaciones ilícitas y dicta normas que deberán regir mientras dure la guerra europea,

El Presidente de la República, en ejercicio de su potestad reglamentaria,

DECRETA:

Artículo 1°. Créase una Comisión Especial en el Ministerio del Interior que tendrá a su cargo:

- A) Todo lo relacionado con la investigación constante de las agrupaciones establecidas y las que, en adelante, puedan establecerse, a fin de averiguar si incurren en las prohibiciones enumeradas en los artículos 1°, 2°, 5° y 6° de la ley.
- B) Tramitar los pedidos de autorización para la introducción al país de panfletos, diarios, periódicos, volantes y folletos de propaganda política, que serán pasados, por la Dirección General, a resolución del Ministro.

- C) Elevar diariamente a conocimiento del Ministro todos los diarios o periódicos nacionales y extranjeros que contengan artículos de propaganda que se refieran a mandatarios de países o a países con los cuales mantenga relaciones el nuestro, llamando la atención sobre aquellos que puedan revestir interés, con relación a la aplicación de la ley que se reglamenta.
- D) Denunciar cualquier actividad ilícita comprendida en el artículo 1° de la ley.
- E) Proponer al Ministerio la adopción de las medidas que considere oportunas para el cumplimiento de los fines perseguidos por la ley en el caso de que lleguen a su conocimiento hechos que configuren un acto ilícito prohibido por los artículos 6°, 7° y 9° de la misma.
- F) Tendrá igualmente a su cargo informar sobre las reclamaciones que puedan formularse ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o del Interior, relativas a la aplicación de las sanciones previstas en el inciso 2° del artículo 9°. No se considerará comprendida en la propaganda a que alude este inciso la reproducción sin comentarios de informaciones de agencias telegráficas extranjeras. A fin de apreciar el alcance de la propaganda que por radio o por la prensa pueda considerarse agravante para mandatarios o países con los cuales mantenga relaciones el nuestro, tal como se dice en la ley, se tendrá en cuenta el informe de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, que establece que la palabra "agravio" se utiliza como equivalente de ofensa al honor o injuria.

Apéndice

Art. 2°. La Dirección General de Comunicaciones pondrá diariamente en conocimiento del Ministerio del Interior las transmisiones de radio que, a su juicio, aparezcan comprendidas en la prohibición preceptuada en el artículo 9° de la ley.

Art. 3°. El contralor a que están sujetas las instituciones docentes extranjeras, a los fines determinados en el artículo 6° de la ley, será ejercido por el Consejo de Enseñanza Primaria y Normal, por el Consejo de Enseñanza Secundaria o por el Ministerio de Instrucción Pública en lo que se refiere a las escuelas de enseñanza primaria, a las de secundaria o a las de cultura general, respectivamente, quienes darán cuenta al Ministerio del Interior de las comprobaciones que con tal motivo realicen.

Art. 4°. La policía prestará todo el concurso que sea necesario para el cumplimiento de los fines de averiguación e investigaciones a que se refiere el inciso A) del artículo 1° de este decreto, debiendo la Jefatura de Policía de Montevideo facilitar el personal que prestará servicios en la Comisión Especial que por la misma disposición se crea, hasta tanto se establezcan por ley los cargos respectivos que fueren necesarios.

Art. 5°. La Comisión a que se refiere el artículo 1°, estará compuesta de cinco miembros: un representante de la prensa nacional, designado por el Círculo de la Prensa; un representante del Ministerio del Interior; un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; un representante del Ministerio de Defensa Nacional, y un re

Alejandro Rovira

presentante de la Dirección General de Comunicaciones. El Ministerio del Interior designará al Presidente de esta Comisión.

Art. 6°. Comuníquese, publíquese e insértese.

Baldomir
Alberto Guani
Julio A. Roletti

INDICE

I N D I C E

Prólogo.....	pág. I
Nota explicativa.....	" V

INTRODUCCION.

1. La asociación como una forma de agrupación de hombres.....	" 1
2. El derecho de asociación.....	" 3
3. La libertad de asociación.....	" 5
4. Concepto jurídico de asociación.....	" 9
5. Otras formas de agrupación de hombres.....	" 9
6. Asociación y sociedad.....	" 10
7. Actitudes del Estado ante una y otra formas de agrupación.....	" 13

Capítulo I

EL DERECHO DE ASOCIACION ANTES Y DESPUES DE LA REVOLUCION FRANCESA

1. Desconocimiento del derecho de asociación por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano.....	" 17
a. La teoría de Rousseau.....	" 18
b. El derecho de asociación bajo la Monarquía absoluta.....	" 24
c. El derecho de asociación bajo la Revolución de 1789.....	" 26
1) Supresión de las corporaciones.....	" 27
2) La ley Le Chapelier.....	" 29

3) Supresión de las asociaciones religiosas.....	pág. 31
4) Las asociaciones de carácter político.....	" 32
d. El Consulado y el Imperio....	" 36
e. La Restauración y la Monarquía de Julio.-La Revolución de 1848.- El Gobierno de la Defensa.- La Comuna y la Asamblea Nacional.....	" 37
2. Consagración del derecho de asociación en Francia en la época contemporánea.....	" 38
a. La Ley Waldeck Rousseau.....	" 38
b. La legislación posterior....	" 40

Capítulo II

EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LA EPOCA MODERNA

1. Significado y valoración actuales del derecho de asociación.....	" 43
2. El derecho de asociación y el Estado democrático.....	" 45
3. El derecho de asociación y el constitucionalismo contemporáneo	" 46
a. Constituciones americanas....	" 48
b. Constituciones europeas y de otros países.....	" 56

Capítulo III

EL DERECHO DE ASOCIACION EN LA CONSTITUCION NACIONAL

1. Formulación.....	" 65
---------------------	------

2. Fines.....	pág. 66
3. Licitud e ilicitud de las asociaciones.....	66
4. Precisiones terminológicas y de método.....	68
5. Personalidad jurídica de las asociaciones.....	71
a. Registro de personerías jurídicas.....	76
b. Intervención administrativa en asambleas de asociaciones con personería jurídica.....	80
6. Asociaciones permitidas o legales.....	85
a. Sociedades comerciales.....	85
1) Registro.....	89
b. Asociaciones mutualistas de asistencia médica e instituciones afines.....	91
c. Sindicatos.....	95
d. Asociaciones de funcionarios.....	98
e. Partidos políticos.....	101
7. Asociaciones prohibidas o ilegales.....	105
a. Asociación delictuosa.....	106
b. Congregaciones religiosas con ventuales.....	110
1. La Ley de Conventos de 1885.....	110
2) El Decreto de 16 de enero de 1885.....	111
3) El informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Representantes.....	114
4) Aplicación de la ley.-El Decreto de 15 de mayo de 1911.....	118
c. Asociaciones de funcionarios.....	121
d. Asociaciones de extranjeros.....	122
1) Las asociaciones de extranjeros y los países de inmigración.....	123

2). La acción del totalitaris-	
mo en América.....	pág. 123
a) Las actividades antina-	
cionales en la Argentina.....	124
b) Las actividades nazis	
en el Uruguay.....	" 126
e. Las asociaciones de extranje-	
ros y el derecho nacional....	" 129
1) Asociaciones contrarias a	
las bases de la nacionali-	
dad.....	" 130
a) Suspensión de la ciuda-	
dania legal.....	" 131
b) Examen del art. 80 inc.	
7° de la Constitución..	" 132
(1) Integración efectiva	
de la organización..	" 132
(2) Organizaciones socia-	
les o políticas.....	" 133
(3) La violencia.....	" 134
(a) La violencia como	
instrumento de ag-	
ción política y	
social antidemo-	
crática.....	" 135
(4) Destrucción de las	
bases de la naciona-	
lidad.....	" 141
c) Resumen de los elemen-	
tos exigidos por el pre-	
cepto constitucional....	" 144
2) No admisión y expulsión de	
extranjeros integrantes de	
asociaciones contrarias a	
las bases de la nacionali-	
dad.....	" 145
f. Las asociaciones de extranje-	
ros en la legislación france-	
sa.....	" 148

Capítulo IV

LAS ASOCIACIONES ILÍCITAS

1. La Ley 9936 de 1940.....	pág.	151
2. Ubicación histórica de la ley....	"	151
3. Contenido y reglamentación.....	"	153
4. Tipos de asociación ilícita.....	"	154
a. Asociaciones que difundan ideas antidemocráticas.....	"	154
1) La forma democrático republicana de gobierno.....	"	154
a) Características de una verdadera democracia....	"	158
b) Principios y atributos del sistema democrático	"	160
c) Desvirtuación de la democracia.....	"	162
2) Propaganda antidemocrática	"	164
a) Naturaleza y origen de la propaganda.....	"	164
(1) La propaganda de la fe.....	"	165
(2) La propaganda-ilustración.....	"	166
(3) La propaganda-sugestión.....	"	167
(4) La propaganda política.....	"	169
(5) Técnica de la propaganda.....	"	172
(a) Fines.....	"	172
(b) Métodos.....	"	173
(c) Medios de expresión.....	"	174
(6) La propaganda y las doctrinas totalitarias.....	"	175
(7) La ley uruguaya....	"	179

(8) La legislación ex-		
tranjera.....	pág.	179
b) Concepto de difusión...	"	187
c) La actividad radial del		
Estado.....	"	189
d) Lealtad democrática de		
los funcionarios públi-		
cos.....	"	190
3) La libertad como contenido		
natural de la democracia..	"	194
4) Contralor legislativo del		
"emocionalismo" político	"	205

Capítulo V

LAS ASOCIACIONES ILICITAS (Cont.)

1. Asociaciones vinculadas a perso-		
nas extrañas o a un poder extran-		
jero.....	"	207
a. El principio común en materia		
de asociaciones y su distor-		
sión política.....	"	207
b. Asociaciones políticas o socia		
les.....	"	209
c. Excepción legal.....	"	211
2. La legislación americana.....	"	212

Capítulo VI

LAS ASOCIACIONES ILICITAS (Cont.)

1. Asociaciones constituidas con fi		
nes de acción política en el ex-		
terior.....	"	217
2. La legislación americana.....	"	219

Capítulo VII

LAS ASOCIACIONES ILÍCITAS (Cont.)

1. Asociaciones que usen símbolos de organizaciones políticas ex tranjeras.....pág. 221
 - a. El simbolismo político....." 222
 - 1) La utilización del símbolo por las organizaciones totalitarias....." 224
 - 2) La camisología política....." 225
 - b. Carácter extranjero del símbolo....." 226
2. La legislación americana....." 229

Capítulo VIII

OTRAS DISPOSICIONES DE LA LEY 9936

1. Contralor de instituciones docentes extranjeras....." 231
2. Contralor de la introducción de propaganda política antidemocrática....." 233
3. Contralor de los organismos fundamentales a la vida económica, industrial o comercial del país. " 234
4. Contralor de la propaganda agraviante a mandatarios o países con los que el Uruguay mantenga relaciones o que incite a desórdenes....." 236

Capítulo IX

SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS

1. Responsabilidad de las asociacio

nes.....	pag. 241
2. Disolución.....	" 242
3. Represión de los actos de violen- cia.....	" 244
4. Recursos.....	" 245

Capítulo X

APLICACION DE LA LEY 9936

1. Disolución de asociaciones.....	" 249
a. El caso de "Fundación Español- la".....	" 250
b. El caso de "Directorio Colo- nial".....	" 251
c. El caso de las escuelas de "Co- lonia El Hervidero", "Colonia Santa Blanca", y "Colonia Rin- cón de Guayaca".....	" 254
d. El caso de "Unión Patriótica".....	" 256
e. El caso del "Movimiento Revo- lucionario La Escoba".....	" 256
2. Intervención de las autoridades policiales.....	" 262
a. El Decreto de 25 de setiembre de 1940 y la vigilancia de las asociaciones.....	" 262
b. Contralor de la introducción de propaganda política extran- jera.....	" 266
c. Suministro de informes al Mi- nisterio de Defensa Nacional	" 269
3. Comisión Especial de Asociacio- nes Ilícitas.....	" 270
4. Modificación y ampliación de la ley.....	" 270
5. Comisión Interministerial para la Defensa Política.....	" 278

Capítulo XI

ASOCIACIONES SUBVERSIVAS

1. Asociaciones contrarias a la forma democrático-republicana de gobierno.....pág. 281
2. Asociaciones tendientes a imponer la lucha o el odio de razas " 283
 - a. Concepto de raza..... " 284
 - b. Las teorías racistas..... " 286
 - c. El nacional-socialismo y la persecución de los judíos.... " 287
 - d. Alcance de la disposición legal..... " 302

Capítulo XII

LA ACCION INTERAMERICANA DE DEFENSA POLITICA CONTRA LAS ASOCIACIONES SUBVERSIVAS

1. Actividades subversivas de los Estados del Eje..... " 303
 - a. La Segunda Reunión de Consulta..... " 304
 - b. La VIII Conferencia Interamericana..... " 305
 - c. La Tercera Reunión de Consulta " 306
 - 1) El Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política..... " 307
 - d. La Conferencia Interamericana sobre Coordinación de Medidas Policiales y Judiciales..... " 308
2. Actividades subversivas del comunismo internacional..... " 309
 - a. La Novena Conferencia Internacional Americana..... " 309

b. El caso de Cuba	pag. 310
c. La Octava Reunión de Consulta	" 312
1) Ofensiva del comunismo en América	" 315
2) Comisión Especial de Consulta sobre seguridad	" 319
d. Programa del Partido Comunista de la Unión Soviética	" 323
3. Responsabilidad y tarea de la democracia	" 332

APENDICE

1. Texto de la Ley N° 1827 de 14 de julio de 1885, sobre conventos	" 337
2. Texto de la Ley N° 9936 de 18 de junio de 1940, sobre asociaciones ilícitas	" 341
3. Texto del Decreto de 3 de julio de 1940 reglamentario de la Ley 9936	" 347

ERRATAS MAS NOTABLES

<u>pág.</u>	<u>lín.</u>	<u>dice</u>	<u>debe decir</u>
30	6	misam	misma
31	nota	9,omitida	(9)Sindicatos,tra- de unions y corpo- raciones,Madrid,1916
45	9	desinteresado	desinteresados
48	18	bre de 1936	bre de 1946
74	13	determinara	determinará
78	26	tando	tanto
109	17	nayor	mayor
111	nota 59		
	lín.52	reteber	retener
112	7	no le ha si permitido	no le ha sido per- mitido
114	11	necesidad	necesidad
118	20	deternerse	detenerse
153	22	saciones	sanciones
168	nota		
	104	(Drancisco	(Francisco
171	2	La propaganda pública	La propaganda polí- tica
174	25	los útlimos tiempos	los últimos tiem- pos
201	1	oncepción	concepción
222	33	verdade	verdadera
223	1	blblia	biblia
228	38	comunis	comunismo
232	1	La key	La ley
245	20	extranjero	extranjeros
330	6	céluldas	células
343	art.6°	apartarán	apartan
349	art.5°	del Ministe- rio del de	del Ministerio de